

SZUVERENITÁS ÉS ÁLLAMISÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Kortárs kérdések és kihívások



Szerkesztette
Chronowski Nóra

Szuverenitás és államiság az Európai Unióban

Szuverenitás és államiság az Európai Unióban

Kortárs kérdések és kihívások

Szerkesztette
Chronowski Nóra

Budapest, 2017

A kötet az Igazságügyi Minisztérium által támogatott „Terület, lakosság, főhatalom a 21. században” kutatási program (2017. január–szeptember) keretében készült. A kutatási program az *Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai* keretében valósult meg.

© Szerzők, 2017

© Szerkesztő, 2017

ISBN 978 963 284 918 8 [online]



www.eotvoskiado.hu

Felelős kiadó: az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékánja

Projektvezető: Sándor Júlia

Felelős szerkesztő: Gaborják Ádám

Tipográfia: Anders Tibor

Borítóterv: Csele Kmotrik Ildikó

Nyomdai munkák: Multiszolg Bt.

Tartalom

Előszó	7
<i>Fekete Balázs</i> Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában	9
<i>Alexander Balthasar</i> A felségjogok átruházása az osztrák szövetségi alkotmány alapján – lehetőségek, keretek és kontroll	27
<i>Ivo Šlosarčík</i> Unió jog a Cseh Köztársaságban: a cseh alkotmány „európaizált” értelmezésének korlátai és az ultra vires doktrína	61
<i>Gárdos-Orosz Fruzsina</i> Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában	75
<i>Chronowski Nóra – Vincze Attila</i> Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai?	93
<i>Lukonits Ádám</i> Dilemmák, lehetőségek és javaslatok a tagállami parlamentek uniós döntéshozatalban való részvételével kapcsolatban	127
<i>Halász Iván</i> Állampolgárok, nemzettársak, menekültek és idegenek a visegrádi államokban	147
<i>Jeney Petra</i> A nemzetközi védelemhez való jog vizsgálata a nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzeti (tagállami) jogrendszerek szempontjából. A nemzetközi jogi védelem megadása és tartalma	173
<i>Töttös Ágnes</i> A legális migráció uniós harmonizációja. A hatáskörmegosztás jellemzői az európai legális migrációs politikában	203
<i>Nagy-Nádasdi Anita</i> Menedékkérők őrizete napjainkban	219
<i>Pozsár-Szentmiklósy Zoltán</i> Az arányossági teszt módszertani követelményei és nemzetközi beágyazottsága Közép-Kelet-Európában	235

Sonnevend Pál – Vittay Melinda

A nemzetközi emberi jogi garanciák hatása a magyar alkotmányos rendben251

Konrad Lachmayer

Epilógus: A szuverenitások elmozdulása és a transznacionális demokrácia267

A tanulmányok szerzői275

A kutatási program összefoglalója277

Előszó

Az alkotmányos önazonosság, a nemzeti önrendelkezés új aktualitást nyertek napjaink politikai vitáiban. Ez a jelenség szorosan összefügg az utóbbi évtized válságaival. A jogállamiság kultúrájában az ilyen vitákban jogilag megalapozott érvekkel kell megtalálni a jogszerű válaszokat. Ehhez azonban át kell gondolni, hogy mi az államiság lényege korszakunkban. Mit jelent az alkotmányos állam önazonossága? Szükség van-e megújított államfelfogásra? Vagy csak azt kell tudomásul venni, hogy az államot körülvevő globális és lokális igények, tudományos és technikai adottságok, népesedési és klimatikus viszonyok átalakultak, és ezekhez kell az államok önmeghatározásának is igazodnia?

Az Igazságügyi Minisztérium 2016 októberében „Terület, lakosság, főhatalom a 21. században” címmel tudományos pályázati felhívást tett közzé, amelyben többek között az említett problematika vizsgálatát jelölte meg prioritásként. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának kutatói, együttműködve az Andrássy Egyetem, a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Jogtudományi Intézete és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem munkatársaival arra vállalkoztak, hogy a szuverenitás és az államiság összetett kérdéskörét érintő aktuális kihívásokat tekintik át.

Kutatásainkkal és a kötetben közölt tanulmányokkal azt tártuk fel, hogy mit jelent az EU tagállamaként a szuverenitás, melyek a határai az együttműködésnek. Ehhez megvizsgáltuk az uniós jog és a belső jog viszonyában felmerülő aktuális kollíziós vitákat, az alkotmánybíróságok és a nemzeti parlamentek lehetséges szerepét a viták megoldásában. Feltérképeztük továbbá a migrációból és a nemzetközi kényszervándorlásból következő problémákra adható jogi válaszlehetőségeket, valamint foglalkoztunk a nemzetközi alapjogvédelmi garanciák szuverenitásra gyakorolt hatásával. A több uniós tagállamra kiterjedő összehasonlító kutatásban nemzetközi szakértők működtek közre, és a részeredményeket a „Reloading the Tale of Emperor’s New Clothes – Statehood and Sovereignty in the 21st Century” című nemzetközi konferencián is megvitattuk az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2017. május 31-én.

A kötettel és a háttérét jelentő kutatással ahhoz szeretnénk hozzájárulni, hogy az európai integráció eddig elért vívmányainak fenntarthatósága és a nemzeti alkotmányos érdekek érvényesíthetősége egyensúlyban maradjon. Ez az egyensúly biztosítja Európa és Magyarország lakosságának jólétét, biztonságát, szabadságát és jogait – amelyek közös célt jelentenek az Unió és tagállamai számára.

Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában

1 Egy örökzöld probléma

A szuverenitás szerepe az Európai Unió alkotmányos berendezkedésében és e szerep hatása a szuverenitás koncepciójának jövőjére mindig is az európai integrációval foglalkozó szakirodalom egyik kulcskérdése volt.¹ Az elmúlt évtizedekben sokat kutatták és elemezték a lehetséges politikai forgatókönyveket, és ezzel párhuzamosan viták kezdődtek a szuverenitás sorsáról e speciális – az Európai Bíróság szavai-val: „több mint egy szerződés”² – szupranacionális környezetben.³ E tanulmány fő vonalaiban ehhez a gondolkodási irányhoz kapcsolódik, azonban a hagyományos keretektől részben eltérő megközelítésen alapul, ezért nézőpontja különbözik a bevettnek tekinthető felfogástól. Dióhéjban összefoglalva: a tanulmány amellet érvel, hogy a szuverenitás jelenlegi európai helyzetének megértéséhez és értékeléséhez érdemes figyelembe venni az ún. szuverenitás-egyesítés (*sovereignty pooling*)⁴ koncepcióját, mely az európai alkotmányjogi szakirodalom szuverenitásról szóló vitáiban – a szuverenitás-diskurzusban – eddig nem kapott kellő figyelmet. E fogalom segítségével az európai alkotmányjog kiépülésének dinamikái és a jelenlegi, nem minden szempontból biztató helyzet is új értelmezést kaphat.

A Robert Keohane által kidolgozott szuverenitás-egyesítés fogalma a szuverenitás minőségileg is új értelmezésén alapul, és jelentős magyarázó erővel bír az európai integráció természetének és az erre felépülő alkotmányos architektúrának a magyarázatánál. A jelenlegi válság azonban, mely a 2009-es európai adósságválsággal

¹ A probléma klasszikus megfogalmazásához lásd J. H. H. Weiler: *The Transformation of Europe*. *The Yale Law Journal* 1991. 2403–2483.

² Vö. Judgment of the Court of 5 February 1963 in Case 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 1963 00003. 12.

³ E diskurzus áttekintéséhez lásd Neil Walker (ed.): *Sovereignty in Transition*. Hart, Oxford 2006.

⁴ Egy terminológiai jellegű megjegyzés: a *sovereignty pooling* kifejezést a legértelmezhűbben „szuverenitás-közösségiesítés”-ként lehetne magyarra fordítani. Véleményem szerint azonban ez a kifejezés magyarul értelmetlen, teljesen idegen a hazai szakterminológiától. Emiatt szuverenitás-egyesítésnek fordítom, azzal a fenn-tartással, hogy az egyesítés alatt természetesen közösségi jellegű – az egy közösségben, az adott közösség javára történő – egyesítést értek, nem pedig pusztá matematikai jellegű „összszedést”.

kezdődött, és a beáramló menekültek elosztásával kapcsolatos heves politikai vitákba torkollott, felfedte e szuverenitás-egyesítésre irányuló stratégia gyengeségeit is. Azaz e fogalmat, melyet gyakran az európai integráció sikere egyik fontos tényezőjének tekintenek,⁵ újra meg kell vizsgálni a kortárs tapasztalatok fényében azért, hogy jobban megérthessük a természetét és az abból fakadó korlátait.

A fentiek alátámasztása érdekében e tanulmány két részre épül. Az első részben bemutatja Robert O. Keohane koncepcióját a szuverenitás-egyesítésről, és azt kritikai szemszögből is elemzi. A második részben pedig azt vizsgálja, hogy az „európai alkotmányjog” kiépülésében milyen szerepet kapott a szuverenitás-egyesítés stratégiája, hogyan jelent meg az alkotmányfejlődés legfontosabb állomásainál. A tanulmány konklúziója arra mutat rá, hogy az Európai Unióban jelenleg zajló politikai dinamikák kijelölhetik azt is, mely pontok lehetnek a szuverenitás-egyesítés olyan korlátai, amelyeket e stratégiával már nem lehet átlépni.

2 Robert Keohane a szuverenitás egyesítéséről

2.1 A szuverenitás és a modern állam kialakulása: egy felbonthatatlan kapcsolat

1576 óta, amikor megjelent Bodin egyszerre híres és hírhedt munkája *Hat könyv a köztársaságról*⁶ címmel, a szuverenitás fogalma folyamatosan a – többek között politikai, jogi, alkotmányos és nemzetközi – viták középpontjában áll. E vitákat és eszmecseréket és ezekkel párhuzamosan a szuverenitás fogalmának fokozatos – alanyi és területi – átalakulását már részletesen leírták és bemutatták;⁷ továbbá a 20. századtól már a szuverenitás létének tagadása is részévé vált az európai gondolkodásnak.⁸ Ezek alapján megállapítható, hogy a szuverenitás mint politikai kulcsfogalom története több mint négyszáz évet ölel fel Európában, azaz ha amellet érvelünk,

⁵ Ez az attitűd tűnik ki Keohane klasszikussá vált cikkéből is. Robert O. Keohane: Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States. *Journal of Common Market Studies* 2002/4. 743–765.

⁶ Jean Bodin: *Les six livres de la République*. Gérard Mairet, Paris 1583. Chapitre VIII, X.

⁷ Vö. Hans Kelsen: *A szuverenitás fogalmának változása*. Politzer, Budapest 1931. Kelsen ebben az előadásában összefoglalja a *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechtes* (1920) című művének fontosabb téziseit.

⁸ Lásd pl. Thomas J. Biersteker – Cynthia Weber: *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge University Press, Cambridge 1996.

hogy az az európai politikai hagyomány egyik kiemelkedő eleme, bizonyára nem esünk túlzásokba.

Azonban leginkább amiatt, mert a szuverenitás fogalma sosem maradt meg a tiszta akadémiai viták keretei között, hanem széles körben használták mindennapi, gyakran egymással ellentétes politikai célok igazolására is minden szinten, a szuverenitás legalapvetőbb jelentése gyakorlatilag „elfelejtődött” a sokszínű és gyakran következtelen használatban. Ezért ahhoz, hogy valóban megismerhessük a szuverenitás európai tradícióját, el kell választanunk a fogalom jelentésmagját az időközben rárakódott politikai és akadémiai viták további rétegeitől. Valójában ezek az újraértelmezések és intellektuális összecsapások másodlagosak a mi szempontunkból, mivel azok mögött mindig esetleges és korszakfüggő, gyakran a politikai érdekek eltérésein alapuló indítékok állnak.

Michael Oakeshott minden bizonnyal egyike azoknak az esztétikusoknak, akik képesek voltak a szuverenitás fogalmának történeti és deskriptív meghatározása alapján sikeresen azonosítani a szuverenitás fogalmi magját a modern európai történelem kontextusában. Oakeshott megközelítésében a szuverenitás „felemelkedése” a modern állam kialakulásával kapcsolódik össze. A szuverenitás, azaz egy valódi hatalommal és tekintéllyel rendelkező központi kormányzat léte – mely jól láthatóan szembeállítható a politikai hatalom középkori, töredezett és többirányú, gyakran konfúz gyakorlásával – a modern államiság szükségszerű politikai előfeltétele. E központi és egyedüli – szuverén – hatalmi centrum létét nem lehet elválasztani a modern államoknak az erőszak-monopóliumon és a bürokrácia hatékonyságán alapuló hatalmi potenciáljától.⁹ Oakeshott a *potestas* és *potentia* latin terminusait használja arra, hogy megvilágítsa a modern állam történelmi egyediségét, melynek egyik alapvető jellemzője a hatalomgyakorlás korábbi – középkori – európai formáival összehasonlítva megdöbbentően erős politikai-jogi kompetenciák léte.¹⁰ Azaz politikaelméleti szempontból a szuverenitás fogalma a központi kormányzat által egyesített és központosított állami kompetenciák természetére utal, és ebben az értelemben a modern állam olyan társadalmi-politikai szereplő, mely képes arra, hogy céljai elérésére ezt a minőségileg is új, széles körű kompetenciarendszert felhasználja. A későbbi évszázadokon keresztül és több szinten zajló viták valójában arról szóltak, hogyan

⁹ Vö. Max Weber elképzelésével a bürokrácia kulcsszerepéről a modern állam kialakulásában. Max Weber: *Staatssoziologie*. Duncker und Humblot, Berlin 1956.

¹⁰ Oakeshott szavaival: „Now, these characteristics of modern European governments may be summed up by saying that in a modern state: (i.) Governing is recognized to be a sovereign activity. (ii.) Governments are exceedingly powerful. These features refer, respectively to (a) *potestas*, the legal authority of governments; and potential, the actual, physical power of a modern government disposes.” Michael Oakeshott: *Lectures in the History of Political Thought*. Imprint Academic, Exeter 2006. 368.

lehet ezt a jelenséget megközelíteni és értelmezni. E vitákban mind az elméleti megközelítések, mind a politikai érvrendszerek szerepet kaptak, gyakran egymással szinte szétválaszthatatlanul összefonódva.

2.2 Keohane a szuverenitás egyesítéséről: amikor a kultúra valóban számít

Oakeshott értelmezése, mely a szuverenitást a központi kormányzat létevel kapcsolja össze, kiváló kiindulópontot kínál a szuverenitás-egyesítés Robert O. Keohane által kidolgozott koncepciójának bemutatásához. Keohane érvelése leegyszerűsítve: a szuverenitás európai felfogása, párhuzamosan az Európai Gazdasági Közösség születésével, minőségileg is megváltozott Európában, az EGK konstrukciója ugyanis lehetővé tette, hogy meghaladják a hagyományos felfogást, mely a modern állam központi kormányzatának szükségszerű létén alapult. Ezzel ellentétben a szuverenitás észak-amerikai megközelítése még a 20. század végén is a Bodin és követői által kidolgozott fogalmi keretekhez kapcsolódik. Noha Keohane tézise viszonylag egyszerűnek tűnik, érvelése számos olyan éleslátó megállapításra épül, melyeket érdemes jobban megvizsgálni és értelmezni.

Keohane kiindulópontja – összhangban a politikai filozófia kortárs áramlataival¹¹ – arra épül, hogy a politikai gondolkodást olyan fogalmak alkotják, amelyeknek nincs kizárólagos és szilárd jelentésük, hanem értelmezésük a kulturális környezettől függ, és a kultúra eltérései akár eltérő fogalomértelmezéseket is életre hívhatnak. Tehát Keohane felfogásában a kultúrának – a legtágabb értelemben¹² – döntő hatása van a politikai fogalmak jelentésére. Emiatt pedig a szuverenitás felfogásai is divergálhatnak különböző jelentésrétegekkel kiegészülve, ha kulturális értelemben eltérő közegekben használják azt.¹³ Így a szuverenitás és értelmezése Keohane szemében döntően kultúrafüggő jelenség, és ezért annak kulturális beágyazottságát mindig figyelembe kell venni, amikor azt egy adott diskurzus keretei között értelmezzük.

Ezek alapján Keohane rámutat arra, hogy Európa és az Egyesült Államok a szuverenitás teljesen eltérő felfogásait tették magukévá a 20. század végére, noha azok

¹¹ Vö. Ronald Dworkin: Hart's Postscript and the Character of Political Philosophy. *Oxford Journal of Legal Studies* 2004. 1–37. különös tekintettel az archimédiánus fogalomalkotás kritikájára.

¹² A kultúra lehetséges megközelítéseinek áttekintéséhez lásd H. Szilágyi István: Ember, társadalom, kultúra. Alapfogalmak. In: H. Szilágyi István – Cserne Péter – Fekete Balázs: *Társadalmi-jogi kutatások. Egyetemi jegyzet*. Szent István Társulat, Budapest 2012. 27–32.

¹³ Keohane: i. m. 743.

premisszái közösek. E kiinduló fogalmi keretek legkorábban Bodin víziójában jelentek meg, aki szerint a szuverenitás – a király hatalmának összessége – oszthatatlan, és a politikai tekintély végső forrását jelenti.¹⁴ Az abszolút szuverenitás e formája kiváló eszközt kínált az állam mint politikai entitás legitimációjához, és egyben ahhoz is megteremtette az elméleti alapokat, hogy az „államközi” viszonyokban lehatárolják a szereplők cselekvésének terét, amikor egy másik szuverénnel léptek kapcsolatba. Azaz a Bodin által kidolgozott szuverenitás-fogalom elősegítette és lehetővé tette az államközi politikai cselekvést korlátok közé kényszerítő rendezettség megteremtését a vesztfáliai békét megelőző igencsak turbulens időszakban.¹⁵

A nyilvánvaló közös örökség ellenére azonban a második világháborút követően a szuverenitás felfogása minőségi értelemben is eltérően kezdett fejlődni az Atlanti-óceán két partján. Ezt a folyamatot lényegében az európai integráció kezdete indította el. Keohane véleménye szerint a szuverenitás értelmezésében kialakult jelenkori eltérések az Egyesült Államok és Európa között négy fő tényezőre vezethetők vissza: (i.) társadalmi különbségek, (ii.) a politikai intézmények és (iii.) a nemzeti történelmek eltérései, illetve (iv.) a geopolitikai érdekek divergenciája.¹⁶ Ez alapján megállapíthatjuk, hogy a szuverenitás egy adott megközelítése a nemzetközi politika terében számos tényező összjátékán alapul, és ezért annak háttérében nem lehet kizárólag politikai érdekeket és motivációkat látni. Az eltéréseket magyarázó tényezők legtöbbje nyilvánvalóan történelmi-kulturális természetű, összhangban azzal, hogy a társadalmi, intézményi és történelmi eltérések a legtöbb esetben kulturális gyökerekre vezethetők vissza.

Az egyesített szuverenitás (*pooled sovereignty*) európai gondolata tehát minőségi újdonságot jelent a nemzetközi vagy államközi együttműködés szempontjából. A hagyományos, bodini értelmezés azáltal, hogy szigorúan elhatárolta egymástól a politikai egységeket, és így strukturálta az államközi viszonyokat, lényegében elősegítette a nemzetközi együttműködés realista keretének létrehozását, és ezzel jelentős korlátok közé kényszerítette az állami együttműködést. E megközelítés természeténél fogva lehetetlenné tette továbbá az állami hatáskörök – a szuverén hatáskörök – végső átruházást külső – nemzetközi vagy nemzetek feletti – intézményekre, és így megkövetelte az egyhangúságot a többszereplős döntéshozatali eljárásokban, védve a szuverén egységek végső szavát az őket érintő politikai döntésekben.¹⁷ Tehát a szuverenitás e klasszikus értelmezése áll az ún. kormányköziség

¹⁴ Uo. 746.

¹⁵ Uo. 747.

¹⁶ Uo. 746.

¹⁷ Vö. uo. 748.

(*intergovernmentalism*) nemzetközi politikai koncepciója mögött.¹⁸ Az egyesített szuverenitás európai koncepciója azonban jelentős kihívások elé állítja a szuverenitás és a nemzetközi együttműködés e bevett felfogását, mivel elfogadja, és ezzel lehetővé teszi – többek között – a jogalkotási kompetenciák átruházását önálló politikai identitással rendelkező közösségi intézményekre. Azaz a korábban formálisan is egységes kormányzatok – a tagállamok – tudatosan döntenek arról, hogy átadják hatásköreiket egyes szakpolitikai vagy közpolitikai területeken, mivel fel- és elismerik azt, hogy ez az egyedi állami aktusoknál hatékonyabb cselekvés egyik megkehlhetetlen előfeltétele.

Keohane élesen rámutat az ilyen, a klasszikus felfogás szemszögéből teljesen szokatlanak vagy akár irracionálisnak is tűnő állami viselkedésen alapuló megoldás – mely új, szupranacionális szintű közösségi intézmények létrehozatalához vezet – fő motivációira. Ezt a folyamatot alapvetően az motiválta, hogy az európai projektben részt vevő államok felismerték külső és belső interdependenciájukat a második világháborút követő korszakban, és felmérték azt, hogy a szuverenitás egyesítése egyes közpolitikai területeken együtt sokkal hatékonyabbá teheti őket, mint ha önállóan lépnének fel.¹⁹ Lényegében tehát a társadalmi-gazdasági interdependencia teremtet olyan történelmi körülményeket, ahol a résztvevők számára elfogadhatóvá vált a szuverenitás egyesítése közös intézmények felügyelete alatt. Még akkor is, ha ez kifejezetten szembemegy a szuverenitásközpontú bevetett szemléleten alapuló állami viselkedés elvárásaival.

Továbbá Keohane szerint e „kopernikuszi” fordulat háttérében a szuverenitással kapcsolatos attitűdbeli változásokat is fel lehet fedezni. Arra mutat e ponton rá, hogy az egyesített szuverenitás európai gondolatának háttérében az áll, hogy a szuverenitás többé nem az állami kompetenciák statikus – egyszer s mindenkor – foglalátát jelenti, hanem az egyes állami célok és érdekek eléréséhez „felhasználható erőforrást”.²⁰ Azaz európai szemmel a szuverenitás többé nem az állami lét *conditio sine qua non*ja, hanem a célok elérésének egyik eszköze „az együttműködő kölcsönhatások” rendszerében.²¹ Ezért a szuverén kompetenciákra vonatkozó igényeket szabadon fel lehet használni az államközi alkudozási folyamatokban, amikor egy közösségi közpolitika kereteiről döntenek. Az 1965-ben kezdődő „üres székek” válsága jól illusztrálja, hogyan lehet a különféle szuverenitásigényeket felhasználni az Európai

¹⁸ A problémakör áttekintéséhez és az európai integráció e szempontú elemzéséhez lásd Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Communities: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 1993/4. 473–524.

¹⁹ Keohane: i. m. 748.

²⁰ Uo. 749.

²¹ Uo. 749.

Gazdasági Közösség intézményrendszerének alakítására egyedi nemzeti érdekek alapján, azonban olyan módon, mely nem veszélyezteti az intézmények kialakulóban lévő szupranacionális jellegét.²² E válság során De Gaulle a nemzeti szuverenitás vehemens felidézésével és a francia képviselők visszahívásával – a közös agrárpolitika területén – egy olyan döntéshozatali politikai kompromisszum alapjait teremtette meg, mely egyszerre tette lehetővé az „alapvető nemzeti érdekek” védelmét, és őrizte meg a minősített többséggel történő döntéshozatal eredményét fontos szakpolitikai területeken.²³ A szuverenitás a Közösség életében tehát elkezdte elveszíteni alapvető, bodini jelentését – egy állam végső politikai státusza²⁴ –, és fokozatosan olyan erős érvvé alakult át, melyet a tagállamok egyedi szakpolitikai preferenciáik érvényesítésekor felhasználhattak.

Az egyesített szuverenitás bemutatása és az e jelenség háttérében álló fontosabb tényezők feltérképezése mellett Keohane normatív megállapításokat is tesz cikkében. Pontosabban, azzal is foglalkozik, hogyan lehet ezt az átalakulást értékelni, és mit lehet mindebből tanulni a világpolitikában. Elsőként amellet érvel, hogy még ha nem is tekinthetünk az Európai Unióra a szupranacionális integrációs folyamatok számára javasolható egyetemes modellként – alapvetően a háttérében álló egyedi politikai és kulturális tényezők miatt –, annak sikere egyértelmű üzenet a világ közvéleménye számára.²⁵ Az üzenet lényege pedig az, hogy a sikeres államközi együttműködést meg lehet teremteni a különféle állami szuverenitásigények túlhangsúlyozása nélkül is, mivel a szupranacionális intézményi innováció meg tudja tudja azokat szelídíteni. Azaz ha egy állam hajlandó szuverenitásának egyes elemeit – „törédekeit” – egyesíteni más államok hasonló „törédekeivel” annak érdekében, hogy egy adott szakpolitikai területen hatékony együttműködést alakítson ki, az bizonyosan nem a politikai gyengeség jele, hanem az „erőt és az önbizalmat”²⁶ mutatja. E nézőpontból pedig a szuverenitást nem lehet többé egy „mindent vagy semmit” jellegű problémának tekinteni, amely vagy létezik, vagy nem, hanem olyan rétegekkel és elemekkel rendelkező jelenséggé válik, melyeket szabadon „ki lehet árusítani”, miközben olyan közös intézményi megoldásokról zajlanak a tárgyalások, melyek az összes részt vevő állam mozgásterét megnövelik.

²² A válság áttekintéséhez lásd Jacques Ziller: *Defiance for European Influence – The Empty Chair and France*. In: *The Enforcement of EU Law and Values* (eds András Jakab – Dimitry Kochenov). Oxford University Press, Oxford 2017. 422–435.

²³ A luxemburgi kompromisszumról lásd Koen Lenaerts – Piet van Nuffel: *Constitutional Law of the European Union*. Thomson, London 2006. 420.

²⁴ Vö. John Austin: *The Province of Jurisprudence Determined*. John Murray, London 1932. 199–201.

²⁵ Keohane: i. m. 755.

²⁶ Uo. 755.

Keohane kifejezetten kihangsúlyozza továbbá azt, hogy amennyiben a fenti módon fogjuk fel a szuverenitást, akkor az elképzelt és a politikai szereplők által gyakran kívánatosnak tartott teljes szuverenitás státuszának értéke jelentősen lecsökken.²⁷ E ponton a szuverén hatáskörök teljes és tökéletes listája elveszíti azonnali politikai jelentőségét, a már létező töredékek hasznosítása ugyanis politikai értelemben sokkal lényegesebbé válik. Végső soron tehát az egyesített szuverenitás európai koncepciójának sikere azt sugallja, hogy a teljes és abszolút szuverenitás gondolatának vonzása könnyen elhalványul egy sok ponton politikai és gazdasági értelemben is kölcsönösen összekapcsolódó politikai környezetben, mint amilyenné például Nyugat-Európa a második világháborút követően vált.

Utolsó lépésként Keohane meghatározza az egyesített szuverenitás politikai elfogadásának egyik jelentős előfeltételét. Úgy véli, hogy ez az együttműködési út csak akkor lehet sikeres és legitim a résztvevők szemében, ha „tevékenysége összhangban áll a partnerek elvárásaival”.²⁸ Azaz a politikai bizalom egy magasabb szintje előfeltétel a szuverenitás ilyen irányú megközelítésének kialakulásánál, mivel ez elfogadja azt, hogy a szuverenitás egyes komponenseit egy közös – az összes résztvevő állam befolyása alatt álló – intézményi struktúrán keresztül egyesítik. Természetesen a résztvevő államok közötti olyan kölcsönös megértés, mely a közös történelmi és kulturális emlékezeten alapul, nyilvánvalóan megkönnyítheti a kölcsönös államközi bizalom kialakulását. Tagadhatatlan ugyanis, hogy a többi résztvevő elvárásai iránti empatikus megértés nagyon mélyen gyökerezik a kulturális tapasztalatban, sőt, akár még kulturális kérdésnek is tekinthető.

2.3 Keohane koncepciójának értékelése

Keohane koncepciója és megközelítése logikus és koherens. Arra a felismerésre épül, hogy az Európai Közösség kialakulása döntően – és részben szinte láthatatlanul – átformálta a szuverenitás szerepét Európában az ötvenes évektől, míg ezzel szemben az amerikai politikai gondolkodás még mindig ragaszkodik a klasszikus, bodini felfogáshoz. E transzformációs folyamat háttérében két jelentősebb mozgatórugót lehet azonosítani. Elsőként azt, hogy a kulturális különbségek vezettek egy ilyen megújult felfogáshoz, másodsorban pedig azt, hogy ezt az eltérő fejlődési folyamatot a geopolitikai érdekek eltérései is erősítették (Európában a kontinens egyesítése, az Egyesült Államokban a hidegháború polarizációja és azt követően a hegemonia

²⁷ Uo. 756.

²⁸ Uo. 760.

megőrzése). Összegezve, kulturális és geopolitikai tényezők hatása „térítette el” a szuverenitás kontinentális felfogását a klasszikusnak tekintett iránytól.

Keohane gondolatmenetének valódi újdonságát azonban még jobban meg lehet érteni, ha összevetjük az igen intenzív európai szuverenitás-viták főbb trendjeivel, melyek – közvetve vagy közvetlenül – az európai uniós alkotmányosság megszületésével állnak kapcsolatban. Több kortárs szerző is kísérletet tett e sokszínű és gyakran nagyon eltérő viták²⁹ rendszerezésére. Byers és Sinclair szerint tisztán elméleti és integrációs szemléletű viták zajlanak az európai szinten az elmúlt évtizedekben. Az elméleti igényű viták a szuverenitás jellemzőire vagy különféle osztályozásaira³⁰ koncentrálnak, míg a második megközelítés megkísérli értékelni a szuverenitás jelenségét az európai integrációs folyamat és a születőben lévő európai politikai közösség szemszögéből.³¹

E publikációk számos fontos összefüggésre hívhatják fel a figyelmet a szuverenitásnak a *sui generis* természetű európai integrációban betöltött szerepéről, azonban érdekes módon ez a diskurzus mégsem teszi lehetővé annak felismerését, amit Keohane megállapított. Azaz annak felismeréséhez és megértéséhez képest, hogy a szuverenitás megközelítése – és így a szuverenitás fogalma – minőségileg is változik, Európában az apró osztályozási és minősítésbeli nüanszok megkülönböztetése – például a szuverenitás mint koncepció és jelenség megkülönböztetése és a jelenségként felfogott szuverenitás jogi és politikai kategóriákra történő felosztása³² – csak másodlagos fontosságú lehet. Az európai kutatók egy része, úgy tűnik, igencsak el tud veszni a részletekben, és ezért nem képesek az elmúlt évtizedek átalakulásának lényegét megragadni. Ez nyilvánvalóan az európai, azaz a belső és ezért az integrációs folyamat iránt gyakran elkötelezett nézőpontjuk miatt történhetett meg. Keohane szemléletének egyik fő értéke az előbbiekkal összehasonlított külső pozíciója.

Samantha Besson közvetlenül kritizálta Keohane gondolatait, és ezzel az egyesített szuverenitás fogalmát, amikor az együttműködő-szuverenitás (*cooperative sovereignty*) fogalmának bevezetést javasolta európai kontextusban. Az együttműködő szuverenitás koncepciója azonban több, mint a szuverenitás-egyesítés gondolatának egyszerű, felszínes kritikája, ugyanis egy tartalmi hiányosságra mutat rá Keohane felfogásában. Besson érvelése szerint az egyesített szuverenitás fogalma kizárólag

²⁹ Lásd Samantha Besson: *Sovereignty in Conflict. European Integration online Papers* (8) 2004/15. 6–12. eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm; Michael Byers – Adriana Sinclair: *American and European Conceptions of Sovereignty: Two Sides of the Same Coin*. www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=byers-sinclaironsovereignty&site=12. 50–73.

³⁰ A legfontosabb megközelítések bemutatásához lásd részletesen Byers–Sinclair: i. m. 55–63.

³¹ Uo. 69–74.

³² Uo. 55–56.

a tagállamok és a közösségi intézményrendszer között fennálló egyirányú viszonyt képes megragadni, elismerve azt, hogy a tagállamok egyesítenek bizonyos hatásköröket a szuverenitásukból azért, hogy a közösségi intézmények hatékony működését biztosítsák. Azonban az érem másik oldalát Keohane – Besson szerint – már nem tudja beilleszteni gondolati konstrukciójába: az egyesített szuverenitás megteremtésével ugyanis egyes szakpolitikai területeken maguk a közösségi intézmények is szuverén vagy szuverénszerű hatásköröket nyernek – végső soron tehát egy bizonyos szintig szuverénnek válnak. Ez a folyamat pedig olyan kétpólusú hatalmi szerkezetet hoz létre, melyben a közösségi intézmények is rendelkeznek egyes, nyilvánvalóan tökéletlen, mégis létező szuverén státusszal.³³ E helyzet alapozza meg az európai alkotmányjog által kidolgozott „plurális alkotmányos berendezkedés” gondolatát, mely a két szuverén szint – a tagállamok és a közösségi intézmények – együttműködésére és vetélkedésére épül.

Besson javaslata szerint az európai alkotmányos architektúra jelenlegi viszonyait az egyesített szuverenitás fent jelzett hiányossága miatt sokkal plauzibilisebben le lehet írni a két hatalmi szint viszonyának keretét adó együttműködő szuverenitás fogalmával. Álláspontja szerint továbbá a szuverenitás *de facto* létét e pluralisztikus berendezkedésben csak akkor lehet megőrizni, ha kölcsönös együttműködési kötelezettségek támasztják alá a teljes rendszer működését. Ez alapján megállapítható, hogy Besson mélyen meg van arról győződve, hogy a Közösség szuverén egységeit erős kötelezettségek – mind a tagállamok, mind a közösségi intézmények szintjén – kötelezik az együttműködésre, mivel e berendezkedés természete csak e módon őrizhető meg, működése csak így tartható fenn.³⁴ Besson azonban e ponton hirtelen megváltoztatja érvelésének természetét, ugyanis a leíró szintről előíró, normatív szintre csúszik át.

Elsőként arra mutat rá: „fontos megérteni azt, hogy e koherencia és együttműködési kötelezettségek inkább a politikai moralitáson alapulnak, mint jogi vagy intézményi jellegűek”.³⁵ Másodsorban azt is felveti, hogy az együttműködő szuverenitás csak olyan közösségben működhet, melyet az integráció előrevitelének állandó szándéka hatja át.³⁶ Szükségtelen e ponton arra rámutatni, hogy ezeket a normatív pre-

³³ Vö. Besson álláspontjával: „On this model, both national and European authorities retain their sovereignty but in having to be sovereign together, they cannot escape a certain degree of competition, emulation and cooperation which characterizes sovereignty in a pluralistic constitutional order.” Besson: i. m. 18.

³⁴ Uo. 19.

³⁵ Uo. 19.

³⁶ Uo.

misszákat lehetetlen realista attitűddel³⁷ megközelíteni, mivel az európai integráció történetének utolsó évei azt mutatták, hogy az államok bármikor készek félretenni morális kötelezettségeiket, beleértve a (szívélyes) együttműködés kötelezettségét is, ha (nemzeti) érdekeik így kívánják.³⁸ Azaz valójában ha az előbbi morális és normatív elemeket leválasztjuk Besson együttműködőszuverenitás-elméletéről, akkor az egyesített szuverenitás elmélete marad előttünk, kiegészítve azzal az összefüggéssel, hogy a Közösségi intézmények és maga a Közösség is viselkedhetnek szuverénszerű entitásokként. Ez pedig az egész szuverenitás-egyesítésen alapuló stratégia logikus következménye, amit Keohane valószínűleg csak azért nem vett figyelembe, mert a szuverenitás-egyesítés tagállami hatásaira koncentrált.

3 Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában

A szuverenitás-egyesítés mint tágan értelmezett politikai koncepció természetesen számos eltérő dimenziót fog át: a „tisztá” politikaelmélettől a politikai gyakorlatban alkalmazott érveken és megfontolásokon keresztül egészen egy megfelelő alkotmányos keret megteremtésének szándékáig is kiterjedhet a jelentése. E rendkívül tág szemantikai keret miatt a tanulmány következő része a fenti dimenziók egy elemére szűkíti le érdeklődését: az Európai Unió alkotmányos kereteire. Emiatt természetesen nem tudja majd beépíteni gondolatmenetébe a szuverenitás-egyesítés – nem alkotmányjogi jellegű, hanem a gyakorlatban kikristályosodó – politikai tanulságait, abban azonban talán lehet bizakodni, hogy a fókusz ilyen irányú koncentrálásával olyan éles és precíz képet kaphatunk, mely a későbbi, átfogóbb kutatások kiindulópontjává is válhat akár.

Paul Craig arra mutat rá, hogy az Európai Unió „hatalmi erőviszonyainak” pontos konfigurációját – vagyis az Unió és a tagállamok közötti valódi hatáskörmegosztást – csak úgy térképezhetjük fel pontosan, ha a hatáskörökre és a döntéshozatalra vonatkozó rendelkezéseket egységesen kezeljük, azaz összeolvassuk azokat.³⁹ E megközelítésben a hatáskörmegosztásra vonatkozó szabályok alkotják az uniós döntéshozatal „statikus” oldalát, mivel ezek biztosítják a különféle hatalmi pozícióban lévő intézményi szereplők – a tagállamok és a Közösség – együttműködésének

³⁷ Vö. Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf, New York 1985. 3–17.

³⁸ Vö. Márton Varju – Mónika Papp: The Crisis, National Economic Particularism, and EU Law: What Can We Learn from the Hungarian Case. *Common Market Law Review* 2016/6. 1647–1674.

³⁹ Paul Craig: The Lisbon Treaty, Process, Architecture and Substance. *European Law Review* 2008/2. 147.

kereteit, míg a döntéshozatalra és különösen a szavazásra vonatkozó szabályok tekinthetők e viszonyrendszer „dinamikus” vetületének, ugyanis ezek teszik lehetővé a szereplők számára, hogy sikeresen megállapodjanak konkrét ügyekben, kérdésekben. A döntéshozatal oldalán a szuverenitás-egyesítés szempontjából kiemelkedő jelentősége van a minősített többségen alapuló döntéshozatalnak. Lényegében a minősített többségen alapuló döntéshozatal biztosítja a szuverenitás-egyesítés gyakorlati megvalósítását, ugyanis e megoldással túl lehet lépni az egyedi szakpolitikai preferenciákon, és ez lehetővé teszi a döntéshozók számára – általánosságban a tagállamoknak –, hogy a teljes közösség érdekében hozzanak döntéseket és állapodjanak meg.⁴⁰

A következő rész azt vizsgálja, hogy a szuverenitás-egyesítés fenti alkotmányjogi konzekvenciái hogyan és milyen mértékben jelentek meg az európai integráció folyamatában. E rész középpontjában az a felismerés áll, hogy a szuverenitás-egyesítés gondolata mindig is a közösség alkotmányos architektúráját létrehozó megoldások és eszközök egyik megalapozó elve volt. Másrészt, a jelenlegi hatáskörmegosztás és a minősített többségen alapuló döntéshozatal kiterjesztése a szuverenitás-egyesítés legkorábbi, az integráció kezdetére visszamutató politikai szándékok logikus következménye.

3.1 A szuverenitás-egyesítés korai szakasza: az elképzelés embrionális formája

Már az Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződés kidolgozásánál is lényeges kérdés volt, hogy amikor a teljes közösség érdekéről kell majd dönteni, akkor hogyan lehet elkerülni az egyhangú döntéshozatal követelményeiből fakadó politikai csapdákat. Paul Henri Spaak például vehemensen amellett érvelt, hogy az „egyhangúság módszere a tehetetlenség módszere”, ezért a szuverenitás „ősi fogalmainak” meghaladását, és végső soron így a többségi szavazás intézményének bevezetését javasolta.⁴¹ Erőfeszítései ellenére azonban a közösségi döntéshozatal középpontjába mégis az egyhangúság követelménye került az 1957-es alapításkor, leginkább pragmatikus politikai okok miatt.

A szerződés létrehozói ennek ellenére nyitva hagyták a minősített többségen alapuló döntéshozatal bevezetésének lehetőségét, azaz a szuverenitás-egyesítés meg-

⁴⁰ Vö. Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, Ithaca – New York 1998. 67.

⁴¹ Lásd Stephen C. Sieberson: *Inching Toward EU Supranationalism. Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon*. *Virginia Journal of International Law* 2010/4. 933.

valósítását egyes területeken, mivel a Római Szerződés előírározta a minősített többségen alapuló közösségi döntéshozatalt bizonyos kérdésekben 1965-től. A közösségi cselekvések több mint 40 területe kerülhetett volna ilyen típusú döntéshozatali eljárás körébe; többségében költségvetési kérdések, verseny- és kereskedelempolitikai szegmensek és a közös agrárpolitikai döntések voltak azok a szakpolitikai területek, ahol a Közösség előírározta az egyhangú döntéshozatal felváltását minősített többségen alapuló döntésekkel.⁴² Érdeemes megjegyezni, hogy a minősített többségi döntéshozatal kiterjesztése olyan érzékeny szakpolitikai területekre, mint a közös agrárpolitika, robbantotta ki a Közösség korai történetének egyik legsúlyosabb válságát, az „üres székek” időszakát.⁴³ Az a hat hónap 1966-ban, melynek során Franciaország egyszerűen bojkottálta a közösségi döntéshozatalt, élesen rámutatott, hol voltak ebben az időszokban a szuverenitás-egyesítés inherens kulturális határai Európában. Azonban, és talán ez a legbeszédesebb e rész szemszögéből, még De Gaulle igen heves ellenállása sem volt elégséges ahhoz, hogy teljesen elvessék vagy diszkreditálják a minősített többségen alapuló döntéshozatal gondolatát, és ezen keresztül lemondjanak a szuverenitás-egyesítés céljáról. Az ún. luxemburgi kompromisszum, mely *de facto* vétőjogot biztosított, amennyiben valamilyen „életbevágó nemzeti érdeket” érintene egy minősített többségi döntéshozatalon alapuló döntés – annak ellenére, hogy egyfajta negatív következménye az „euroszklerózis”⁴⁴ politikai értelemben is „befagyott” évtizedei voltak –, mégis lehetővé tette a szuverenitás-egyesítés gondolatának és legfontosabb szimbólumának, a minősített többségen alapuló döntéshozatali mechanizmusnak a továbbélését.

Továbbá a hatvanas és hetvenes évek politikai kötélhúzásától függetlenül az Európai Bíróság már ebben az időszakban elkezdte – lényegében alig észrevehető, szinte láthatatlan módon – továbbfejleszteni a közösségi architektúrát egy jóval „szupracionálisabb irányba”. A közvetlen hatály⁴⁵ és a közösségi jog szupremáciájának kimondása,⁴⁶ továbbá a közösségi *implied powers* doktrína⁴⁷ megszületése mind-mind a szuverenitás-egyesítés gondolatát támasztotta alá, mivel szándékosan leszűkítette

⁴² A teljes listát lásd Vaughne Miller: *The Extension of Qualified Majority Voting from the Treaty of Rome to the European Constitution*. House of Commons Research Papers, 7 July 2004. 10–11.

⁴³ Vö. Ziller: i. m.

⁴⁴ Az ún. „euroszklerózis” időszakának elemzéséhez lásd Anil Awesti: *The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s*. *L'Europe en formation* 2009/3. 39–53. (A szerző amellett érvel, hogy fontos, de a hagyományos, tagállam- és intézményközpontú szemléletből nehezen észrevehető fejlődés zajlott ebben az időszakban.)

⁴⁵ Judgment of the Court of 5 February 1963 in Case 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 1.

⁴⁶ Judgment of the Court of 15 July 1964 in Case 6/64 *Flamino Costa v ENEL* [1964] ECR 1339. 594.

⁴⁷ Judgment of the Court of 31 March 1971 in Case 22/70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities* [1971] ECR 263, para 28.

a tagállamok szuverén kompetenciáinak területeit a közösségi aktusok vonatkozásában a föderális alkotmányjogban bevett megoldásokhoz hasonló módon.⁴⁸

Ami a közösségi és tagállami hatáskörök viszonyának – azaz a szuverenitás-egyeztetés statikus oldalának – tisztázását illeti, az Európai Bíróság e téren is jelentős munkát végzett. Az Európai Gazdasági Közösségről és az Európai Közösségről szóló szerződés sosem tartalmazott a föderális államok megoldásaihoz hasonló ún. „hatásköri klauzulát”⁴⁹ – melynek célja a két kormányzati szint, központi és tagállami közötti hatáskörök elhatárolása –, hanem alapvetően olyan terminusokat alkalmazott, mint „feladat”,⁵⁰ „cél”,⁵¹ „tevékenység”,⁵² „célkitűzés kerete”⁵³ és „ráruházott hatáskörök”⁵⁴ a közösségi cselekvések kereteinek körülírására. Joseph Weiler rámutatott arra,⁵⁵ hogy e fogalomkészlet meglehetősen „nyitott szövedékű”,⁵⁶ és e jellegzetesség miatt az Európai Bíróságnak valóban volt mozgástere az e kifejezéseken alapuló rendelkezések értelmezésénél s ezzel a Közösség valódi hatásköreinek a megállapításánál. Nem meglepő, hogy – például – azokon a területeken, melyek nélkülözhetetlenek voltak a gazdasági közösség problémamentes működéséhez, az Európai Bíróság a közösségi hatáskörök kizárólagossága mellett érvelt. A közös kereskedelempolitika az árucikkek vonatkozásában⁵⁷ és a tengeri erőforrások megőrzése a halászat terén⁵⁸ kizárólagos hatáskörbe került a bíróság esetjogán keresztül, és a Közösség külső hatásköreit is igencsak közösségbarát módon tisztázta az Európai Bíróság.⁵⁹ Másrészt, amint erre Weiler ismét éleslátóan rámutat, az Európai Bíróság szisztematikusan hozzáfogott a létező közösségi kompetenciák finom kiterjesztéséhez különféle értelmezési módszerek segítségével (bővítés, abszorpció, bennefoglalás és kiterjesztés),⁶⁰ melyek gyakorlatilag kikényszerítették

⁴⁸ Vö. Weiler: i. m. 2410–2431.

⁴⁹ Lásd pl. Ausztria alkotmányának 10–15. cikkeit; Belgium alkotmányának 74. és 77. cikkeit; a német szövetségi alkotmány 70–75. cikkeit és az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya I. cikkének 8–10. pontját.

⁵⁰ EK Szerződés 2. cikk.

⁵¹ EK Szerződés 3. cikk.

⁵² EK Szerződés 3. cikk.

⁵³ EK Szerződés 3. cikk.

⁵⁴ EK Szerződés 5. cikk.

⁵⁵ Weiler: i. m. 2433.

⁵⁶ Herbert Hart: *A jog fogalma*. Osiris, Budapest 1995. 147–160.

⁵⁷ Lásd Opinion of the Court of 11 November 15 in 1/75, *Draft OECD Understanding on a Local Cost Standard drawn up under the auspices of the OECD* [1975] ECR 1355.

⁵⁸ Lásd Judgment of the Court of 14 July 1976 in Joined Cases 3–4/76 and 6/76, *Cornelis Kramer and others* [1976] ECR 1279.

⁵⁹ Lásd részletesen Robert Schütze: *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*. Oxford University Press, Oxford 2009. kül. 312–320.

⁶⁰ Weiler: i. m. 2437–2450.

egyres szakpolitikai területeken a szuverén kompetenciák összeolvadását, és ez jelentékenyen elősegítette a szuverenitás egy olyan minőségileg is új értelmezésének kialakulását Európában, melyre Keohane elméleti igénnyel mutatott rá.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a hatvanas évektől néhány szerény, de határozott lépés történt a szuverenitás-egyesítés irányába a kezdeti politikai és intézményi keretek között. E lépések töredezetek, technikai jellegűek és egyes esetekben szinte láthatatlanok voltak, mégis megvilágítják, hogy a szuverenitás-egyesítés kezdeti szándéka sosem tűnt el a Közösségből, még akkor sem, ha a politikai pragmatizmus igencsak komoly akadályokat állított e kacsaringós úton. Továbbá a Közösség intézményi fejlődését megbénító, a hatvanas és hetvenes években állandósuló politikai helyzet miatt az Európai Bíróság játszott kiemelkedő szerepet e gondolat „életben tartásában”.

3.2 1986-tól a Lisszaboni Szerződésig: szuverenitás-egyesítés „nagy lépésekben”

Az Egységes Európai Okmány elfogadásával 1987-ben új szakasz kezdődött a szuverenitás-egyesítés európai történetében. Noha az EEO csak behatárolt módon terjesztette ki a minősített többségen alapuló döntéshozatalt – hét, korábban egyhangúságot megkövetelő döntés került e körbe, és öt új szakpolitikai területet vezettek be ezen az alapon a Közösség működésébe, továbbá a legtöbb új „minősített többséges” kompetencia a közös piac működéséhez és a belső piac kialakításához kapcsolódott⁶¹ –, meggyőzően lehet amellett érvelni, hogy ez a módosítás olyan új fejezet nyitánya volt a Közösség történetében, mely a minősített többségen alapuló döntéshozatal széles körű elterjedéséhez vezetett. Az ezt követő szerződésmódosításokkal – 1992, 1998, 2001 – a minősített többségen alapuló döntéshozatalt még tágabb körben kiterjesztették a már létező területeken, illetve új minősített többségi döntéshozatalon alapuló hatásköröket is létrehoztak, összesen 112 területen 2001-re. Az ún. „kormányközi” pillérek születését – közös kül- és biztonságpolitika, bel- és igazságügyi együttműködés (1992) – is figyelembe kell venni e fejlemények értékelésénél, mivel ezek integrálása a Közösségbe számos olyan új területen tette lehetővé potenciálisan a minősített többségen alapuló döntéshozatalt, melyek az állami szuverenitás tradicionális, bodini értelemben felfogott magjához tartoznak.⁶² Végso soron, a Nizzai Szerződés

⁶¹ A részleteket lásd Miller: i. m. 11–13.

⁶² A részleteket lásd uo. 13–17.

módosításaival összesen 66 szakpolitikai területnél maradt meg még mindig az egyhangúság követelménye, ezek egy része az Unió intézményi struktúrájához, míg másik jelentős részük a magas szintű és politikailag érzékeny kül- és biztonságpolitikai döntésekhez kapcsolódik.⁶³

A Lisszaboni Szerződés módosításai, különös tekintettel az ún. rendes jogalkotási eljárás bevezetésére – mely immár a minősített többségi döntést teszi meg alapszabálynak – tovább erősítették a minősített többségen alapuló döntéshozatal jelentőségét az Unió alkotmányos architektúrájában. Ezzel a Lisszaboni Szerződés egyrészről fenntartotta az egyhangúság követelményének minősített többségi döntéssé történő átalakításának korábbi dinamikáit, és ez a változás további intézményi jellegű kérdéseket, illetve szakpolitikai területeket érintett.⁶⁴ A Lisszaboni Szerződés bevezetett továbbá egy korábban ismeretlen mechanizmust – az ún. *passerelle* rendelkezéseket – annak érdekében, hogy újabb területekre is kiterjeszthessék a minősített többségen alapuló döntéshozatalt. E rendelkezések ugyanis lehetővé tették, hogy az Európai Tanács vagy a Tanács egyhangúan, a nemzeti parlamentek egyetértésével bevezesse egy adott területen a későbbi döntések vonatkozásában a minősített többségen alapuló döntéshozatalt.⁶⁵ Intézményi szempontból ez a szokatlan megoldás valójában igen hatékony, ugyanis szerződésmódosítás nélkül teszi lehetővé az áttérést a minősített többségi döntésre egyes területeken. Mindezek mellett a Lisszaboni Szerződés szintén minősített többségi döntés hatálya alá vont a szerződésekben olyan területeket, melyek korábban nem tartoztak a közösségi cselekvés körébe, vagy pedig az ún. rugalmassági klauzula (EK-szerződés 308. cikk) alapján döntöttek róla.⁶⁶ Természetesen az előbbieket ki kell azzal egészíteni, hogy még azokon a területeken is, melyeket a Lisszaboni Szerződés illesztett a minősített többségen alapuló döntések sorába, egyes esetekben fenntartották valamiféle „vétő” vagy „biztonsági záradék” lehetőségét, amely lehetővé tette a nemzeti szakpolitikai preferenciák fenntartását.⁶⁷

Összességében, a korábbiakban említett „dinamikus” szemszögből lehet amellet érvelni, hogy a minősített többséget igénylő döntések területén bevezetett változások alapvetően technikai jellegű kérdésekre terjedtek ki, és így nem érintették a tagállamok szuverén kompetenciáinak magját.⁶⁸ Ez az értékelés minden bizonnyal helytálló, amennyiben a Lisszaboni Szerződést vizsgáljuk önmagában. Ha azonban ezeket a módosításokat hosszabb távú és átfogóbb történelmi léptékű folyamat egy elemeként

⁶³ A részleteket lásd uo. 20–22.

⁶⁴ A részleteket lásd Sieberson: i. m. 940–966.

⁶⁵ A közös kül- és biztonságpolitika, a költségvetési tervezés, egyes határokon átnyúló hatással bíró családi jogi ügyek, a megerősített együttműködés és a környezetvédelmi uniós programok esetében. Uo. 953.

⁶⁶ Vö. Schütze: i. m. 133–143.

⁶⁷ Pl. EUSZ 31(2) cikk vagy EUMSZ 48. cikk.

⁶⁸ Ezt az érvrendszert bemutatja Sieberson: i. m. 954.

értelmezzük, mely az Egységes Európai Okmány óvatos lépéseivel kezdődött, és a későbbi, egymást követő szerződésmódosításokkal és a két, eredetileg kormányközi pil-lért integráló Európai Unió születésével folytatódott, akkor más irányú értelmezést is megfogalmazhatunk. Ezt az egész folyamatot, mely a Lisszaboni Szerződésben csúcso-sodott ki, a szuverenitás-egyesítés diadalmenetének lehet tekinteni számos szak-politikai területen. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az Európai Unió egésze a szuverenitás-egyesítésen alapuló szupranacionális entitássá vált volna, de számos szakpolitikai területen – intézményi kérdésektől a belső piac különféle dimenzióin keresztül a belügyi és a külügyi együttműködésig – a szuverenitás-egyesítés valósággá vált. Ha a mai viszonyokat összehasonlítjuk az 1966-ban előállt helyzettel, amikor egy, a közös agrárpolitika területén történő lehetséges döntéshozatali változás olyan politikai válságot idézett elő, mely szinte az egész integrációs folyamat megtorpa-násával fenyegetett, a szuverenitás-egyesítés sikere azonnal tisztán láthatóvá válik.

A Lisszaboni Szerződés a tagállamok és az Unió közötti hatáskörmegosztás ren-dezése és így a szuverenitás-egyesítés szempontjából is fontos lépést jelent. A lisszaboni módosítások elfogadásáig a vertikális hatalommegosztás rendszerét és meg-oldásait alapvetően az Európai Bíróság döntései tisztázták, azaz annak lényegében bírói jogi jellege volt a szerződésekben lefektetett, a Közösség és a későbbiekben az Unió tevékenységeire vonatkozó rendelkezések mellett. Azonban, elsőként az in-tegráció folyamatában, a Lisszaboni Szerződés bevezetett egy teljes „hatásköri kla-uzulát”, mely részletesen leírja és rendezi a különféle hatásköri kérdéseket, és ez már összehasonlítható a föderális államok megoldásaival. Az EUSZ 4. és 5. cikke ösz-szefoglalja a hatáskörmegosztás alapelveit – a ráruházás elve, a tagállami hatáskör-ök meghatározása stb. –; az EUMSZ 2–6. cikkei pedig meghatározzák az uniós ha-táskörök különféle típusait, és deklarálják az ún. előfoglalás elvét (*preemption*) a megosztott hatáskörök vonatkozásában. Azaz a Lisszaboni Szerződés láthatóan a ha-táskörmegosztás föderális kereteit hozza létre, noha azt is fel kell ismerni, hogy tartal-mi értelemben ez a „kodifikáció” nem jelenti a két kormányzati szint közötti korábbi *status quo* módosulását. Bizonyos kulcskompetenciák továbbá – mint például a had-sereg fenntartása, a külügyek és a föderális szintű költségvetési politikai döntések – még mindig a tagállamok kezében maradtak, ezért nyilvánvalóan nem beszélhetünk egy Európai Egyesült Államok létrejöveteléről.⁶⁹ Mindezek ellenére egy ilyen nyíl-tan föderális attitűd megjelenése e szerződési szakaszok megszövegezésében meg-erősítheti azt a benyomást, hogy az olyan alkotmányos keretrendszer kialakítása, mely

⁶⁹ Részletesen lásd Balázs Fekete: Does the Emperor Really Have New Clothes? A Critical Assesment of the Post-Lisbon Regime of Competences. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2013. Eleven, The Hague 2014. 75–91.

lehetővé teszi a szuverenitás-egyesítés zavartalan működését, továbbra is az integrációs folyamat célkitűzése maradt.

4 Záró gondolatok

Az előbbiek jól illusztrálják azt, hogy a szuverenitás-egyesítés keohaneai fogalma kifejezetten alkalmas az európai integrációs folyamat során lezajló, gyakran töredezett és széttartó alkotmányos dinamikák téloszának megragadására, és ezzel egy olyan kutatói perspektíva kialakítására, melynek nézőpontjából e töredezett fejlemények egységben szemlélhetőek. Ha ezt a szemléletet alkalmazzuk, akkor láthatóvá válik, hogy az integráció történetét áthatja a szuverenitás-egyesítés célkitűzése, és a gondolat a Lisszaboni Szerződés elfogadásával minőségileg is komolyan átformálta az Európai Unió és a tagállamok korábban sem teljesen egyértelmű viszonyát.

Azonban a szuverenitás-egyesítés szemmel látható sikerei ellenére sem lehet arra következtetni, hogy a szuverenitás klasszikus, bodini értelmezése eltűnt volna az európai politikai gondolkodásból. A 2009-et követő események azt mutatják, hogy az abszolút szuverenitás gondolata továbbra is fontos motiváció az európai politikai elitek egy része számára, sőt, vannak arra utaló jelek, hogy a jelenlegi komplex válsághelyzet e felfogás ismételt megerősödéséhez is vezethet. Számos egyedi tagállami döntés és az azokból kirajzolódó stratégia mutatja azt, hogy létezik ma az Európai Unión belül egy olyan alternatív vízió, mely visszatérne a szuverenitás bodini értelmezéséhez, akár még annak árán is, hogy feláldozzák az elmúlt évtizedekben – az uniós intézményrendszer működésének minden visszássága ellenére – elért nyilvánvaló eredményeket.

A felségjogok átruházása az osztrák szövetségi alkotmány alapján – lehetőségek, keretek és kontroll¹

1 Alapvetés

Az *emberek² feletti uralom³* gyakorlásának a joga („impérium”, „felségjog”, illetve „joghatóság” az ENSZ Alapokmánya 2. cikkének 7. pontja, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. cikke értelmében) manapság (szinte)⁴ *kizárólagos jellemzője* a – végső soron (nemzetközi jogilag illetve államjogilag) *szuverén – államnak*,⁵ illetve

¹ Fordította Vincze Attila.

² *Jogi személyek feletti uralom* ezzel szemben, ahogy az a modern társasági jogból következik, manapság továbbra is lehetséges magánszemélyek számára.

³ Ezt a fogalmat itt ugyanabban a semleges, tehát tudományos értelemben használjuk, ahogy azt már Plátón is használta a *Politikájában* (292d: „ἐπιστήμη ... ἀνθρώπων ἀρχῆς”), nem a korlátozott negatív értelmében, ahogy azt példának okáért Szt. Ágoston használta, aki szerint az emberek uralma az embereken nem a természet, hanem a bűn gyümölcse (lásd *De civitate Dei*, XIX/15: „deus [...] noluit [...] dominari hominem homini”; „conditio quippe servitutis iure intellegitur inposita peccatori”; „nomen itaque istuc culpa meruit, non natura”), vagy ahogy azt az „uralom” és az „igazgatás” közötti marxista különbségtétel jelenti (lásd pl. Max Adler: *Die Staatsauffassung des Marxismus* [1922, Nachdruck 1964], 208. skk.).

⁴ Egyetlen kivételnek tekinthető ezalól (amennyiben létezik, elutasítván pl. Michael Glennon: *Peremptory Non-sense*. In: *Liber Amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights – Strasbourg Views / Droits de l’homme – Regards de Strasbourg* [szerk. Lucius Cafilisch – Johan Callewaert – Roderick Liddell – Paul Mahoney – Mark Villiger] 2007. 1266. skk.) ma az a *nemzetközi jog*, amely *nem az államok konszenzusán* alapul, és amelyet még a teljes államközösség sem tud *joghatályosan derogálni*, hanem az közvetlenül a természet- vagy észjogból eredő *ius cogensként* hatályos, amennyiben ez az egyénnel szemben közvetlenül kötelező hatályt fejt ki (lásd pl. Stefan Oeter: *Ius cogens und der Schutz der Menschenrechte*. In: *Liber Amicorum Luzius Wildhaber...* 499. skk., különösen 503. skk.).

⁵ A klasszikus újkori („modern”) államhoz Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*³ (hetedik újranyomás) 1960. 323. skk., 383. skk.; Herfried Münkler: *Im Namen des Staates. Die Begründung der Staatsraison in der Frühen Neuzeit*. 1987. 171. skk.; Volker Epping: *Der Staat als die „Normalperson” des Völkerrechts*. In: *Völkerrecht*⁶ (szerk. Knut Ipsen). 2014. § 5. Ugyanakkor már a középkori személyi kapcsolatokon alapuló államban sem volt „magánuralom”: az eredeti közhatalomnak az egyes helyeken a késő középkorban fellelhető „patrimonializálása” nem eredeti jellemző, hanem sokkal inkább „elfajzás” (lásd Heinrich Mitteis: *Der Staat des hohen Mittelalters. Grundlinien einer vergleichenden Verfassungsgeschichte des Lehenszeitalters*³. 1948. 3. sk.).

az állam egyes részeinek,⁶ miközben a jogtörténetből ismert, ehhez nagyon hasonló nem állami hatalmi jogosítványokat az állam⁷ vagy teljesen megszüntette (jobbágy-ság,⁸ rabszolgaság⁹), vagy azok karakterisztikus jellemzőit (és ennek megfelelően a terminológiát is) lényegesen megváltoztatta vagy elnyomta (pl. *patria potestas*¹⁰). Ennek során az európai¹¹ államok vezetőinek (és ennek megfelelően az államtan képviselőinek) a figyelmét eredetileg (durván az újkortól az első világháborúig) sokkal inkább a *saját állami hatalmi rend* kiépítése foglalkoztatta:

(i) *belsőleg* mindkét vertikális irányban:

- „lefelé”, tehát a (túlnyomóan monarchikus) államvezetés és annak bázisa közötti közvetlen viszonyal („*ménages*”¹²) szemben álló „*pouvoirs intermédiaires*”¹³ megszüntetése tekintetében, és
- „felfelé”, tehát az akkori szupranacionális szinttel, a császárral¹⁴ és a pápával¹⁵ szemben a középkorból megmaradt jogi kötelek felszámolása érdekében,

és egyben

⁶ Adott esetben beleértendőek azok a nem állami hatalomgyakorlók is, akikre egy közhatalmi aktsussal felségjogok gyakorlásának jogát ruházzák át („Beleihung”).

⁷ Mindenesetre a közvetlenül hatályos nemzetközi jog alapján (lásd fent 4. lj.).

⁸ Lásd az Osztrák Császárság 1849. március 4-i birodalmi alkotmányának 26. § (1) bekezdését, RGBI Nr. 150; illetve az 1867. évi 142. állami alaptörvény 7. cikkét.

⁹ Vö. már az osztrák Ptk. (ABGB) 16. § 2. mondatát, valamint az Osztrák Császárság 1849. március 4-i birodalmi alkotmánya 26. § (2) bekezdését, RGBI Nr. 150; lásd jelenleg különösen az EJEE 4. cikk (1) bekezdését, az EU Alapjogi Chartája 5. cikkének (1) és (3) bekezdését, valamint az Egyesült Államok 13. Alkotmány-kiegészítését.

¹⁰ Miközben a régi római *patria potestas* a *ius vitae necisque* jogára is kiterjedt, míg jelenleg az osztrák Ptk. (ABGB) 137. § (2) bekezdése szerint a szülői *felügyelet* elve, hogy „[b]ármilyen erőszak alkalmazása és a testi vagy lelki fájdalom okozása nem megengedhető”.

¹¹ A modern „állam” (lásd fent 5. lj.) közismerten európai koncepció, amely végső soron az antik Görögországban gyökerezik, vö. Christian Meier: *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*. 1983. 13. (HiO): „Indem die Griechen das Politische entwickelten, bildeten sie das Nadelöhr, durch das die Weltgeschichte hindurchmußte, wenn sie zum modernen Europa gelangen sollte.”

¹² Vö. Jean Bodinnek a híres *Six Livres de la République* elején adott definíciójával: „*République est un droit gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine*”.

¹³ Nem véletlen, hogy az inkább a hatalom korlátozásában érdekelt Charles de Montesquieu éppen ilyen – nemesi, papi, polgári és egyben jogász (,dépôt des lois”, ugyanakkor „dans les corps politiques”) – köztes hatalmakat a despotizmussal szembeni védelemként értelmezett (amely alatt végső soron egy „Etat populaire-t” értett). *De l'Esprit des lois*. II. fejezet 4.

¹⁴ A római jogi császári jogosítványok egygel alacsonyabb szintre történő átruházásának 13. századi elméletehöz lásd pl. George Sabine: *A History of Political Theory*. 1937. 242. sk. („kings and other actually independent powers”), és V. Károlynak egy univerzális monarchia felélesztésére tett utolsó sikertelen kísérletehöz Heinrich Lutz: *Der politische und religiöse Aufbruch Europas im 16. Jahrhundert*. In: *Propyläen Weltgeschichte*. Band VII (szerk. Golo Mann – August Nitschke). 1964. 25. skk., különösen 29., 83. skk.

¹⁵ Csúcspontjaként értelmezhető VIII. Bonifác pápasága és ennek konfliktusa a francia királlyal, IV. Fülöppel, amelynek „győzelme [...] a nemzetállam diadalát jelentette [...] a pápai univerzalizmussal szemben”,

(ii) *külsőleg* a horizontális dimenzióban, tehát a *mindenkori saját államhatalom kiterjesztése további* eredeti, de nem saját *territóriumokra*, valamint az ezekhez tartozó *emberekre*, beleértve egy saját „birodalom” építését, központjában a mindenkori állammal;¹⁶

ez ugyanakkor még mindig abban a paradigmában mozogva történt, hogy az egyes államok (*önmagukban*)

(iii) több eredeti államnak egy új egységes,¹⁷ de legalábbis szövetségi¹⁸ állammá történt *egyesítését jelentették*.

Elsősorban az első világháború óta,¹⁹ még ha regionálisan eltérő intenzitással is, a *nemzetközi együttműködési formák* kerültek előtérbe,²⁰ amelyek ugyan az *impérium*-nak, a felségjogoknak a *nemzetközi szervezetekre történő*, rendszerint önkéntes,²¹

id. Robert Folz: Frankreich von der Mitte des 11. Bis zum Ende des 15. Jahrhunderts. In: *Handbuch der Europäischen Geschichte*. Band 2 (szerk. Theodor Schieder). 1987. 682. skk., 730.; lásd pl. Alec Myers: Europa im 14. Jahrhundert. In: *Propyläen Weltgeschichte*. Band V (szerk. Golo Mann – August Nitschke). 1963. 563. skk., különösen 601. skk.; Sabine: i. m. 247., 250. skk.

¹⁶ Az egész világra kiterjedő jelentőségűek voltak ebben a tekintetben az első és a második brit birodalom, valamint (az először napóleoni európai, majd ugyanakkor gyarmatokra is kiterjedő) francia birodalom, de az orosz cári birodalom is, miközben az osztrák császárság sokkal inkább defenzív volt (az 1804-es proklamáció alapján a császári cím pusztán a meglévő területek feletti uralmat testesítette meg; viszont segítette a császári cím 1815 után a Német Szövetség vezetésében és a hegemoniális uralom gyakorlásában az „Osztrák Császárságba” nem integrált olasz államok felett); és még kevésbé volt ilyen az 1871. január 18-án kikiáltott és 1918-ig fennálló Német Birodalom, amely próbálkozásai ellenére sem tudott birodalmi hatást gyakorolni, sokkal inkább a szűkebb nemzeti császárság hagyományát valósította meg, lásd ehhez *Mitteis*: i. m. 135., 294. skk. és 311.).

¹⁷ Lásd a mai Nagy-Britannia alapjául szolgáló 1707-es és 1801-es uniós szerződést vagy Hollandia alapítását 1815-ben, az Olasz Királyság megalapítását 1861-ben vagy az egységes osztrák monarchia megalapítását a *Pragmatica Sanctio* révén (1713/1723).

¹⁸ Svájc (1848), USA, Német Birodalom 1871; a föderáció és a tagállamok közötti „osztott szuverenitás” (Alexis de Tocqueville) kérdéséhez Alexander Balthasar: *Multilevel governance: a new paradigm for the European Union?* In: *Multilevel Governance – from local communities to a true European community*. (Alexander Balthasar – Johannes Pichler) 2015. 75. skk., 82. skk.

¹⁹ Prominens példa a Deutscher Bund alapítása 1815-ben.

²⁰ Vö. Ralf Dreier: *Die deutsche Staatsrechtslehre in der Zeit des Nationalsozialismus* [2001]. In: *Staatsrecht in Demokratie und Diktatur* (szerk. Matthias Jestaedt – Stanley L. Paulson). 2016. 185. skk., 240. skk. Még inkább a második brit birodalom átalakulása a mai nemzetközösséggé (amely maga is hangsúlyozza: „role of the Commonwealth as a recognised intergovernmental champion of small states, advocating for their special needs” (id. Charter of the Commonwealth, 5. Preambulumbekezdés).

²¹ Vö. az ENSZ Alapokmányának 2. cikk 6., der Geltung auch für Nichtmitglieder beansprucht. Lásd ehhez Alexander Balthasar: *Die österreichische bundesverfassungsrechtliche Grundordnung unter besonderer Berücksichtigung des demokratischen Prinzips*. 2006. 587. sk.

de néha nagyon is kiterjedt *átruházásán alapulnak*, a részes tagállamoknak a *szuverenitását*²² ugyanakkor nem akarják megszüntetni.²³

Tekintettel a jelenkorban egyre inkább viharos gazdasági, technológiai és kulturális *globalizációra*,²⁴ számos emberi közösség számára első pillantásra idegenül hat, hogy ez az eredmény kifejezetten a strukturálisan „egyszerűbb” következmény, vagyis egy „világállam”²⁵ megalapításának elmaradását jelenti, amelynek magyarázata a jelenlegi társadalmi meggyőződésünk két alapértékében keresendő:

- (i) A két világháború tapasztalatai a *háború* teljes *elutasításához* vezettek, legalábbis az „imperialista” célok megvalósítása esetén,²⁶ ami azzal a következménnyel járt, hogy több (régi) állam területének egyik állam kezdeményezésére történő *erőszakos összeolvasztása* új állammá („*hódítás*”) ma már *nem elfogadható politikai opció*.²⁷
- (ii) másrészt a *népszuverenitás* ma uralkodó elve alapján, amelyet felerősít az időközben majdnem mindenütt jelenlévő demokratikus participáció posztulátuma²⁸

²² A fogalomhoz Stefan Griller: *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Eine Untersuchung zu Art 9 Abs 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes*. 1989. 13. skk., különösen a konklúzió: „Es ist – bis zur Grenze der Aufgabe der Staatlichkeit durch Eingliederung in einen neuen Staat – die politische Entscheidung jedes Staates, ob und inwieweit er sich auf die Bindung durch Beschlüsse durch internationale Organe einlassen will [...]”

²³ Globális szinten a Népszövetség, az ENSZ, a Világbank, az IMF, a WTO, az OECD. Regionális szinten: EBESZ, NATO, Európa Tanács, EU. Ezt egészítik ki olyan szervezetek, mint a Nemzetközi Vöröskereszt vagy a magánjogi formában működő állami kooperációs formák, mint az ICANN, vagy különösen a sport világában kifejezetten elterjedt magánjogi egyesületek.

²⁴ Ulrich Beck: *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*. 1997., továbbá Susan Marks – Andrew Clapham: *International Human Rights Lexicon*. 2005. 179. skk. (szócikk: „Globalisation”); Angelika Emmerich-Fritsche: *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*. 2007. 62. skk.

²⁵ Vö. Marcus Aurelius: *Selbstbetrachtungen*. IV/4 („ὁ κόσμος ὅσαναι πόλις ἐστὶ”); René Marcic: *Rechtsphilosophie*. 1969. 216. sk.; Felix Ermacora: *Allgemeine Staatslehre. Vom Nationalstaat zum Weltstaat*. 1970. különösen 1198. skk.; Emmerich-Fritsche: i. m. 85. skk.

²⁶ Lásd pl. Wolff Heintschel v. Heinegg: *Vom ius ad bellum zum ius contra bellum* (Kriegsverbot, Gewaltverbot und Interventionsverbot). In: *Völkerrecht*⁶ (szerk. Knut Ipsen). 2014. § 51. msz. 16., más igaz ugyanakkor a humanitárius beavatkozásra és az ebben az összefüggésben hangsúlyozott „responsibility to protect”-re (lásd Hans-Georg Dederer: *Paradigmenwechsel im Völkerrecht? Zur Abkehr vom strikten Positivismus im modernen Völkerrechtsdenken*, Politisches Denken. Jahrbuch 2015. 123. skk., különösen 126. skk.; Heintschel v. Heinegg: *Ausnahmen vom Gewaltverbot*. In: i. m. § 52. msz. 49. skk.).

²⁷ Andreas Müller: *Abwägung von Menschenleben im Völkerrecht*. In: *Verhältnismäßigkeit im Völkerrecht*. (szerk. Björnstjern Baade et al.). 2016. 65. skk.; lásd ebben az összefüggésben (i) a Nemzetközi Büntetőbíróság 2014. március 7-i, ICC-01/04-01/07 sz. ítéletét (*Germain Katanga*), különösen msz. 789. sk., 800.; (ii) a volt Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött Nemzetközi Törvényszék 2005. január 31-i ítélete, IT-01-42-T (*Pavle Strugar*), 220. skk., 462. sk. msz.

²⁸ Vö. Charter of the Commonwealth 2013; az ENSZ Közgyűlésének 2016. november 18-i, 71/8. sz. határozata („Reaffirming the Charter of the United Nations, including the principles and purposes contained therein,

és a nemzetközi jogi értelemben vett „önrendelkezési jog”,²⁹ egy államjogi értelemben konstituált „nép” olyan tehetetlenséget jelent, hogy az egyszer *elnyert szuverenitásnak az ebben részes emberek általi önkéntes feladása nem tűnik lehetségesnek* (még a legkíméletesebb formában sem, vagyis szövetségi államba történő tagállamkénti beolvadás formájába sem).³⁰

Az egyes (alkotmány- és nemzetközi) jogilag – éppúgy, mint korábban – *szuverén államok* a manapság sokkal kevésbé létező autarkia ellenére³¹ *elsődleges formális beosztási pontok* maradtak a területükön a polgáraikkal, illetve a hozzájuk rendelt természetes és jogi személyekkel szembeni „*impérium*” gyakorlása kapcsán, *még akkor is, ha ezt egy egyre növekvő mértékben szoros nemzetközi együttműködés formájában gyakorolják.*³²

Egy „*jogállamban*”, amelyben az emberek feletti szükséges uralmat nem pusztán önkényesen, spontán módon vagy célszerűségi alapon, hanem kizárólag az elvileg mindenki-re kötelező (és jogszerű), rendszerint előzetesen elfogadott törvénynek megfelelően gyakorolják, és amelynek megsértése esetén hatékony jogorvoslat áll rendelkezésre,³³ az

and recognizing that human rights, the rule of law and democracy are interlinked and mutually reinforcing and that they belong to the universal and indivisible core values and principles of the United Nations”); lásd még az Európa Tanács által 2016-ban kiadott „Compendium of the most relevant Council of Europe texts in the area of democracy” (search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680649228).

²⁹ Ehhez Joachim Heintze: Völker im Völkerrecht. In: Völkerrecht⁶ (szerk. Knut Ipsen). 2014. § 8. msz. 43.: „Da jedes Volk gleichberechtigt ist und Selbstbestimmungsrecht hat, braucht sich kein Volk mit weniger als ‚souveräner Staatlichkeit‘ zufrieden zu geben” (!).

³⁰ Tanulságos példa az Európai Alkotmányszerződés projektjének bukása, amelyet csak a szövetségi államiságra történő utalás eltávolítása után lehetett elfogadni a Lisszaboni Szerződés formájában; ennek ellenére az EU a brexit előtt áll. Ugyanezeket a nehézségeket mutatják az alsóbb szintek, mint például Berlin és Brandenburg német tartományok egyesülésének bukása, vagy a Baden és Württemberg integrációja által okozott sérelmek. Az, hogy a francia régiók nem túl régi reformja nem vezetett ellenálláshoz, elsősorban Franciaország centralizált struktúráján múlik, vagyis azon, hogy hiányzik a kifejezetten regionális néptudat.

³¹ Ez közismerten az antik államelmélet egyik követelése volt; de még az elmúlt évszázad közepén is egy tartósan semleges állam, mint Ausztria függetlensége szigorú *külgazdasági autarkiát*, tehát (a politikai zsarolhatóságot megakadályozandó) valamennyi kereskedelmi partnertől való függetlenséget tételezett fel. Lásd Waldemar Hummer: Österreichs Bemühungen um eine Teilnahme an der europäischen Integration von 1948 bis 2015. Eine Neutralitäts- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme. WiPoI 2015. 265. skk., 270. sk.

³² Az aktuális migrációs tematikára tekintettel fogalmazta meg nem régen Kay Hailbronner – Daniel Thym: „Europa muß lernen, die widerstreitenden Impulse des kosmopolitischen Erbes und der territorial radizierten Selbstbestimmung ... zu verbinden” (Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration. JZ 2016. 753. skk., 760.). Ez a „concordantia oppositorum” a „*reprezentáció*” egyik specifikus problémájaként értelmezhető.

³³ A „rule of law” ezen értelmezését képviselte már a késői Platón és Arisztotelész, illetve az újkorban James Harrington („Empire of Laws”), amit a 19. században elsősorban Németországban bontakoztattak ki, de Proudhon által is elkötelezetten képviselt nézet, amely időközben összeurópai felfogássá vált (az Európa

említett konfliktushelyzetből fakadó³⁴ komplikált konstrukciók kapcsán legalábbis a következő kérdések merülnek fel:

- Van-e a *hatásköröknek olyan lényeges tartalmuk*, amelyek autonóm átruházása egészen általánosan vagy egy meghatározott szuverén állam tekintetében ne lenne lehetséges?
- Vannak-e a hatáskörök átruházásának *tartalmai feltételei*, például azon nemzetközi szervezettel szembeni minimális jogvédelem tekintetében, amelyre a hatásköröket átruházzák?
- Van-e az ilyen módon átruházott hatáskörökkel szemben még egy *végső kontrolljog* az egyes esetekben, vagy van-e lehetőség *általánosságban visszavonni* az átruházó aktust az átruházó állam részéről?
- Van-e *belső jogi jogorvoslat*, amelynek révén a hatáskör-átruházást lehetővé tevő felhatalmazásban foglaltak esetleges túllépését hatékonyan kifogásolni lehet?

Ezek a kérdések az *osztrák alkotmányjog* alapján kerülnek megválaszolásra (3. rész). Ausztria az elmúlt évszázadban két olyan periódust élt meg, amelyek során az államban idegen impérium valósult meg osztrák átruházó aktus hiányában is, amely hatalmat osztrák perspektívából *teljes mértékben heteronóm módon* gyakoroltak; ezeket először röviden be kell mutatni (2. rész), mert ennek az összehasonlításnak az alapján lehetséges az idegen jog karakterisztikusan osztrák problémáinak a szemlélése, függetlenül attól, hogy ezeket autonóm vagy heteronóm módon gyakorolják.

Tanács Alapokmányának 3. cikke; EU SZ 2. cikke), és megfigyelhető az EJEE 6. és 13. cikkeiben, illetve a független bíróság garanciája tekintetében továbbfejlesztette az EU Alapjogi Chartájának 47. cikke. Vö. a *Charter of the Commonwealth VII* cikkével is.

³⁴ A marxista terminológia megkísérelte pontosítani: a gazdasági és geopolitikai alépítmény és az ideológiai (ill. szociálpszichológiai) felépítmény közötti feszültségként. E feszültség semmiképpen nem értelmetlen, mivel legalább valamelyes mértékű tényleges szabadságot követel meg, ahogy azt már *Platón* is tudta (vö. *Kriton*, 52e), és ahogy *Emmerich-Fritzsche* (i. m. 587.) helyesen megjegyezte, „egy [központi világállam] [...] megszüntetné a passzív ellenállás lehetőségét”, amely abban a szabadságban gyökerezik, „hogy a saját államból kivándorolhassunk”. Ez a feszült viszony (vö. ehhez *René Rhinow*: *Nation sichert Heimat*. *NZZ* 12. 4. 2016. 17.) a nemzetállamon túli alkotmányozás lehetőségét (vö. *Jan Klabbers – Anne Peters – Geir Ulfstein*: *The Constitutionalization of International Law*. 2009, utánnymás 2012.; vö. még *Anne Peters*: *Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung*. *ZÖR* 2010. 3. skk.) inkább elfedni látszik.

2 Összehasonlító visszatekintés: Ausztria 1938–1955

2.1 A „megszállás” német időszaka, 1938–1945

Bár Ausztria német birodalomhoz történő újracsatlakozásának a joghatásait („Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich”), amelyet tartalmilag meg-
egyező módon szabályoztak a befogadó német birodalom és a beolvadó tartomány,
Ausztria³⁵ (alkotmány)törvényei,³⁶ nem vonta kétségbe a nemzetközi közösség,³⁷ az
„Anschluss”³⁸ (eredményében a Csehszlovákiára vonatkozó 1938. szeptemberi
Müncheni Egyezményhez hasonlóan³⁹) *utólagosan*, hasonló okoknál fogva⁴⁰ az
1943-as moszkvai nyilatkozatban semmisnek nyilvánította;⁴¹ Ausztria pedig ennél
fogva nemzetközi jogilag 1938. március 15-re visszamenő hatállyal⁴² nem megszűnt

³⁵ Így Ausztria önmeghatározása az „Anschluss” idejében érvényes alkotmány 1. cikke szerint, 1934, BGBl 1934 II/1.

³⁶ Ausztria esetén: BVG BGBl Nr. 75 (5. cikk 1 bek., amely a kihirdetése napján, tehát 1938. március 3-án lépett hatályba; az 1938. március 13-i német birodalmi törvény, RGBI I S 237, idézte az I. cikkében az osztrák BVG-t. Ezt egészítette ki az 1938. április 10-i utólagos népszavazás „Österreich” tartományban és a birodalom többi területein (vö. BVG 1938/75 2. és 3. cikkei, valamint a RGBI 1938 I, 257 közzétett rendelet).

³⁷ Az „Anschluss”-t a Népszövetség nemcsak 1938-ban, hanem még 1946-ban is jogszerűnek ismerte el, ugyanúgy ahogy az ILO (lásd Balthasar: Grundordnung... 88. 389. lj., utalással Waldemar Hummerra).

³⁸ Így fogalmazott az osztrák függetlenségi nyilatkozat II. cikke, StGBI 1945/1. A korábbi proklamáció az „Anschluß” és az „Annexió” fogalmait felcserélhetően használja (láthatóan a moszkvai deklaráció hatására). Az előzetes alkotmány (StGBI 1945/5) 4. § (2) bekezdése is az „erőszakos annexió” fogalmával operál, ugyanúgy, ahogy végső soron a Bécsi Államszerződés (BGBl 1955/152; UN Treaty Series No 2949) a preambulumában.

³⁹ Lásd pl. Otto Kimminich: Das Münchner Abkommen in der tschechoslowakischen wissenschaftlichen Literatur seit dem zweiten Weltkrieg. 1968. 39. (a brit), ill. 41. (a francia és olasz állásponthoz). Vö. szintén a Magyarországgal megkötött 1947-es békeszerződés 1. cikk (4) bek. a) pontjával (amely szerint az 1938. november második első bécsi döntés „null and void”).

⁴⁰ Ahogy az eredetileg Ausztria által is kívánt (vö. az 1918. november 12-i törvény 1. cikkével, StGBI Nr. 5) „Anschluss”, illetve a „müncheni egyezmény” és az „első bécsi döntés” is – mint az első világháborút befejező párizsi békeszerződések tartalmi felülvizsgálata – csak azon előfeltételezés mellett kapta meg a nemzetközi jóváhagyást, hogy a revízió jobban szolgálta a békét, mint a korábbi szabályozás; azzal a felismeréssel, hogy itt valójában már egy újabb háborús expanzió előkészítésének első lépései zajlottak (vö. a következő lábjegyzetben kiemelt passzussal), megszűnt ennek az alapja (lásd a Szerződések Jogáról szóló Bécsi Konvenció 49., illetve 62. cikk (1) bek. a) pontját).

⁴¹ „The governments of the United Kingdom, the Soviet Union and the United States of America are agreed that Austria, the first free country to fall a victim to Hitlerite aggression, shall be liberated from German domination. They regard the annexation imposed on Austria by Germany on March 15, 1938, as null and void. They consider themselves as in no way bound by any charges effected in Austria since that date.”

⁴² Ez a dátum áll a moszkvai deklarációban (lásd előző lj.), és ez az újraegyesítési alkotmánymódosítás újbóli közzétételének (lásd följebb 35. lj.), amely „Ausztria tartomány közlönyének” 1. számú törvényként jelent meg (tehát már a megtörtént újraegyesítést követően).

államnak minősült, hanem *jogilag továbbra is létező*, ugyanakkor ténylegesen „tetszhalott” állam volt, amivel az eredeti és később semmisnek nyilvánított annexió visszamenőlegesen ténylegesen „okkupációvá” vált.⁴³

Ezzel Ausztria a kezdetben ugyan csak korlátozott⁴⁴ nemzetközi cselekvőképességének visszanyerése után⁴⁵ az okkupáció idején az *idegen szuverén által meghozott főhatalmi aktusok* kérdését – bár jogilag *semmiképpen sem kifogástalanul*⁴⁶ – három fázisban a következőképpen oldotta meg.

- Az alkotmányjog szintjén az alkotmányos jogfolytonossági törvény 1. cikke alapján [Verfassungs-Überleitungs-gesetz (V-ÜG; StGBI 1945/4)] az 1933. március 5-i jogi állapot hatályát állították vissza, ugyanakkor ugyanezen törvény 2. cikkével nem csupán valamennyi időközbeni osztrák alkotmányjogi tartalmú jogalkotást,⁴⁷ hanem minden, az Osztrák Köztársaság területére vonatkozóan a Német Birodalmi Kormány által elfogadott előírást pusztán *ex nunc helyeztek hatályon kívül* (ezeket tehát nem *ex tunc* semmissé nyilvánították, hanem osztrák szempontból az *időközbeni jogi hatályukat implicite elismerték*).⁴⁸
- Ugyanígy *ex nunc* rendelkezett a törvényes jogfolytonosságról szóló törvény 1. §-a [Rechtsüberleitungsgesetzes (R-ÜG; StGBI 1945/6)] minden 1938. március 13-a után kibocsátott törvény és rendelet hatályon kívül helyezéséről,⁴⁹ amennyiben

⁴³ Lásd közelebbről Waldemar Hummer: Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918. msz. 2770. skk. In: Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁵ (szerk. August Reinisch) 2013. A moszkvai nyilatkozatban ezt a *faktikus* viszonyt a „domination” fogalma fejezi ki.

⁴⁴ Ezt lásd alább, 2.2 pont.

⁴⁵ A függetlenségi nyilatkozat *alkotmányjogilag* nem az 1934-es alkotmányhoz kapcsolódott (lásd fent 35. l.), hanem az ezáltal leváltott Alkotmánytörvényhez, és Ausztriát újra mint „Republik Österreich” teremtette meg (vö. I. és V. cikkek).

⁴⁶ Az akkori tévelygésekhez és paradoxonokhoz lásd instruktívan Johannes Schnizer: Österreichische Verfassungsmythen und Erkenntnis des Rechts. JRP 2004. 16. skk.

⁴⁷ Különösen az 1934-es alkotmány és az „Ermächtigungsgesetzes” 1934 (Art III Abs 2 BVG 1934 I/255 iVm § 56 Abs 3 BVG 1934 II/75).

⁴⁸ Az osztrák szabályozás tehát – a megszállás alatt meghozott német jog javára! – markánsan *eltér* a szövetségeseknek a moszkvai deklarációban megfogalmazott nézeteitől (az osztrák jogra történő áttérés egy szerűen az 1938 márciusi áttérést tükrözte le (vö. a RGBI 1938 I, S 237 birodalmi törvény II. cikkét a GBIO 1938/6 rendelet tükrében). Egyidejűleg teljes mértékben elutasított minden különbséget az annak faktikus érvényességi időtartama alatti belső jogi osztrák alkotmányos fejlődés (lásd előző l.), valamint az „osztrák népre rákényszerített” (lásd az 1945-ös függetlenségi nyilatkozat II. cikkét), tehát egy idegen nemzetközi alany által meghozott nemzetközi jogilag semmis jogalkotás között.

⁴⁹ Az osztrák AB (VfGH), a VfSlg 2620/1953 sz. határozattal kezdődően kifejezetten úgy fogalmazott, hogy az R-ÜG 1. § szerinti hatályvesztés „1945. április 10-i hatállyal” áll be, és e *kis visszaható hatály* kapcsán (tekintettel az 1954. május 1-jei publikációs dátumra) a törvény 4. §-ára hivatkozott. A nagy visszaható hatály vélelmével (tekintettel az 1938. március 13-as, ill. 15-ös dátumra) szemben állt az R-ÜG 1. § szerinti kifejezés: „megszűnik ... a hatálya” (ahelyett, hogy „semmis”). A VfGH ebből azt a következtetést vonta le

ezek meghatározott kritériumokat (nem) teljesítettek,⁵⁰ tehát a mennyiségre tekintettel egyszerűen ezek további hatályban maradásából indult ki(!).⁵¹

- Mindenekelőtt az R-ÜG 1. § *nem vonatkozik az egyes egyedi közhatalmi aktusokra*; ezekre vonatkozóan az *egészen általános hatálybanmaradásból* indultak ki, ahogyan azt az egyes puntuális jogalkotási intézkedések mutatják,⁵² anélkül, hogy ezeket időközben tartalmilag vagy eljárásjogilag egy *osztrák bíróság (!)* ellenőrizte volna az *újból kikiáltott demokratikus köztársaságban(!)*.⁵³

2.2 A szövetségesek általi megszállás időszaka, 1945–1955

A szövetségesek általi 1945 és 1955 közötti megszállás időszaka a szövetségesek oldaláról a szövetséges csapatok bevonulásával és ezzel összefüggően a főhatalomnak Ausztriában történő átvételével, míg osztrák oldalról a függetlenségi nyilatkozat kiadásával kezdődött, és két szempontból különbözik a korábbi német megszállás időszaktól.

(VfSlg 2976/1956; de szintén így VfSlg 5013/1965), hogy az R-ÜG szerint átvezetett normák nem vizsgálhatók felül abban a tekintetben, hogy a keletkezésük időpontjában alkotmányosan jöttek-e létre (!), ugyanakkor később kimondta, hogy a nem publikált jogi előírások átvezetése „az osztrák nép jogérzetnek ellentmondana”, és ezért nem történhet meg (VfSlg 4320/1962).

⁵⁰ Hatályon kívül helyeztek (már *ex lege*, tehát függetlenül az idézett törvény szerinti későbbi kihirdetéstől, lásd ebben az értelmében VfSlg 2620 és az ezt követő joggyakorlat) minden olyan jogszabályt (ill. ezek részeit), amelyek összeegyeztethetetlenek voltak (i) egy szabad és független osztrák állam létezésével, vagy (ii) egy valódi demokrácia alapelveivel, (iii) ellentmondana az osztrák nép jogérzetének, vagy (iv) a nemzeti szocializmus tipikus gondolatvilágát tartalmazza.

⁵¹ Lényegesen rendszerezettebb lett volna pontosan fordítva csak azt a joganyagot ténylegesen átvezetni, amelyhez nem férhetett kétség, tehát először formálisan *recipálni*, és csak ezután *ex nunc* mint osztrák jogot elismerni – ahogy ezt az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1928. október 30-i határozatának (StGBI Nr 1) 16. §-a még tartalmazta („Insoweit Gesetze und Einrichtungen, die in den im Reichsrat vertretenen Königreichen und Ländern in Kraft stehen, durch diesen Beschluß nicht aufgehoben oder abgeändert sind, *bleiben sie bis auf weiteres in vorläufiger Geltung*”).

Ugyanakkor az immár átvezetett jogszabályokat pro futuro továbbra is meg lehetett semmisíteni az újra bevezetett osztrák szövetségi alkotmány alapján, tehát – még ha fő szabály szerint nem is visszaható hatállyal – később a Szövetségi Alkotmánytörvény 139-140. cikkei szerinti eljárás alapján alkotmányellenes jogszabályként hatályon kívül helyezhető volt.

⁵² StGBI 1945/48; StGBI 1945/104; BtGBI 1947/12; BGBl I 2009/110.

⁵³ Lásd már ebben az értelemben az osztrák AB VfSlg 3009/1956 sz. határozatát: „Richtig ist wohl, daß durch das VerfÜG. 1945 die gesamte verfassungsrechtliche Ordnung, wie sie seit dem 5. März 1933 in Österreich entstanden ist, als aufgehoben erklärt wurde. Die im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Ordnung ergangenen generellen und individuellen Akte sind jedoch davon völlig unberührt geblieben.” Az „általános aktusok” az R-ÜG rendelkezéseinek megfelelően átvezetésre kerültek, az individuális aktusok esetén hiányzik mindenfajta korlátozás. Vö. az egyedi aktusok átvezetéséhez Robert Walter: Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System 1972. 35. különösen 33. lj.; a főszövegben alkalmazott kifejezés „in gleicher Weise” félrevezető, mert nincsenek támpontok azt illetően, hogy az R-ÜG tartalmi hatályon kívül

- (i) Egyrészt volt egy még visszatekintve is kétségtől érvényes osztrák aktus, amellyel a „megszálló hatalmak jogait” ugyan nem konstituálták, de legalábbis kifejezetten *elismerték*: a Függetlenségi Nyilatkozat III. cikke.⁵⁴
- (ii) Másrészt ebben a szövetségesek általi megszállás időszakában már kezdettől fogva voltak osztrák államszervek, még ha ezek jogköreit a szövetségesek korlátozták is; Ausztria tehát ebben az időszakban *semmiképpen sem volt teljesen cselekvő-képtelennek tekinthető*.⁵⁵

2.2.1 A TÉNYLEGES MEGSZÁLLÁS SORÁN

A szövetségesek általi megszállás *során* a megszálló hatalmak által elfogadott (individuális és generális) rendelkezéseket Ausztria és különösen az újra felállított Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof, VfGH) úgy fogta fel, mint egy „*az osztrák jogrendszeren kívül álló*” és ezzel természetesen a *megszálló hatalomnak a VfGH joghatósága alól kivont jogát* („*Besatzungsrecht*”), amelyeket az osztrák hatóságoknak a megszállásról szóló második Kontrollabkommen 1. cikke szerint pusztán „*végre kell hajtania*”.⁵⁶

2.2.2 VISSZATEKINTVE A MEGSZÁLLÁST KÖVETŐEN

Látványos volt ugyanakkor ezzel szemben – elsősorban az ennek megfelelő német dogmatika időközbeni recepciójának következtében beállt – fordulat a megszálló hatalmak rendelkezéseinek minőségét illetően: ezek ugyanis hirtelen csak *puszta tényként* voltak figyelembe veendőek, mint egy Ausztria által *soha el nem ismert*⁵⁷ uralmi igény⁵⁸ megjelenése.

helyezési indokai (lásd fent 50. lj.) mint semmisségi okok az individuális aktusok további hatályban maradásának általános, tehát további speciális rendelkezés hiányában is alkalmazandó akadályul szolgálhatnának. Az általános normák hatályon kívül helyezése visszaható hatályának hiányában arra sem volt lehetőség, hogy valamennyi, a hatályon kívül helyezett normán alapuló egyedi aktust is *ex lege* hatályon kívül helyezzék.

⁵⁴ Ez így hangzott: „Zur Durchführung dieser Erklärung wird unter Teilnahme aller antifaschistischen Parteirichtungen eine Provisorische Staatsregierung eingesetzt und vorbehaltlich der Rechte der besetzenden Mächte mit der vollen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt betraut.”

⁵⁵ A helyzet arra hasonlított, ahogy a német megszállás során 1939 áprilisától a „Cseh–Morva Protektorátusban” ill. a II. világháború alatt Belgiumban, Hollandiában, Franciaországban, Dániában vagy Norvégiában zajlott. Már Walter (System... 42.) egy „kollektív Quasi-Protektorátusról” beszélt. A mozgásterek és a határok az adott kontextusban világosak lesznek például Ausztriának az akkori OEEC 1948. április 16-i megalkotásában való részvétele kapcsán, amely nem volt magától értetődő, és a szovjet ellenállás ellenére érvényes maradt (lásd Hummer: Bemühungen... 269.). Lásd 70. lj. az ENSZ-csatlakozáshoz.

⁵⁶ Részletesebben Balthasar: Grundordnung... 85. sk.

⁵⁷ Érdekesen módon ennek állítása során a Függetlenségi Nyilatkozat III. cikkét (lásd följjebb 54. lj.) teljesen elfelejtették.

⁵⁸ Részletesebben Balthasar: Grundordnung... 87. sk.

2.3 Értékelés

Az ember nem tud megszabadulni attól a benyomástól, hogy a *jogi következményekben* észlelhető heteronómiát mindkét esetben nem jogi, hanem pusztán *faktikus* vagy *célszerűségi kritériumok határozták meg*.

- Bár az osztrák népre teljes mértékben „rákényszerített” német jog arra lett volna utalva, hogy azt a német megszállást követően „puszta tényként”, egy Ausztria által soha el nem ismert uralmi igény megjelenéseként kezeljék, és ennek megfelelően jogi minőségét teljes mértékben – vagyis *ex tunc* – negálják,⁵⁹ mégis ezt csak *ex nunc* eliminálták, és ebben az időpontban sem teljes mértékben, hanem pusztán szelektíven és az egyedi közhatalmi aktusok „jogerejének” alapvetően markáns hatályban maradásával. Ennek a *prima facie* kifejezetten idegenül ható magatartásnak az egyik oka⁶⁰ ugyanakkor pontosan a *német jogrend rendkívül nagyfokú tényleges hatásában* keresendő, amely tényleges fennállásának tartama alatt a korábbi osztrák jogot *teljes mértékben abszorbeálta*, és így a *visszamenő hatályú semmissé nyilvánítás ténylegesen rendkívül nehéz lett volna*.⁶¹
- Ezzel szemben, ahogy azt bemutattuk, extrém módon ingadozott a szövetséges jog megítélése, ugyanakkor mindkét perspektívában ugyanazt a politikai szándékot mutatta, hogy az akkoriban a megszálló jogrendszerrel párhuzamosan *létező osztrák jogrendszer az idegen jogtól teljes mértékben szeparálódjon* – egy cél, amely épphogy e párhuzamos létezés, tehát a megszálló jogrendszer csekély hatásfoka alapján ténylegesen könnyebben elérhető volt.

⁵⁹ Hangsúlyozandó, hogy a témának megfelelően az érv *pusztán az akkori német jog „idegen”* jellegére vonatkozik, s tartalmi kérdéseket – és a „jog” alapvető jellemzőinek hiánya miatti abszolút semmisségre vonatkozó érveket – nem tárgyalunk (a jogtalanságra vonatkozó érvekhez lásd pl. Gustav Radbruch érvei alapján Ralf Dreier: *Begriff und Geltung des Rechts*⁴. 2005. 70. skk. 106. skk.).

⁶⁰ Egy további indok (ami a ténylegesen a 48. lábjegyzetben említett differenciálás hiányosságára mutat rá) az lehetne, hogy a Függetlenségi Nyilatkozat II. cikke a „rákényszerített Anschlusses” stimulálását nem vette kellőképpen komolyan, tehát ténylegesen a német jogot nem eléggé konzekvensen tekintette egy heteronóm módon rákényszerített „idegen” jognak.

⁶¹ Vö. ennek a nézőpontnak a relevanciájához még lényegesen visszafogottabb feltételekkel pl. Alexander Balthasar: *Absolute Wichtigkeit genereller Normen in der österreichischen Rechtsordnung*. 2016. 13., utalva Christoph Böckenförde és Michael Krugmann munkáira (74. lj.).

3 A felségjogok átruházása a jelenleg érvényes jogi helyzet alapján

Érdekes módon az osztrák alkotmánynak *mind a mai napig nehezebbre esik* az osztrák és az idegen jogrendek között *középutat találni* a teljes alávetés, tehát az idegen jogrend *feltétel nélküli elfogadása* és ennek teljes ellentéte, vagyis az idegen jog *teljes ignorálása*⁶² között, vagyis elismerni azt, hogy egy meghatározott időben egy meghatározott területen *több mint egyetlenegy „impérium” is megférhet*⁶³ egymás mellett.⁶⁴

⁶² Egy speciális, itt figyelembe nem vett terület Ausztria „örökös semlegességének” státusza, ami eredetileg egy idegen, konkrétan a szovjetek által támasztott politikai előfeltétel volt a Bécsi Államszerződés aláírásához, ennek következményeihez lásd Hummer: Bemühungen..., különösen a záró rezümét (283.).

⁶³ Theo Öhlinger (Kommentár a Szövetségi Alkotmánytörvény 9/2 cikkéhez, msz. 4. In: Karl Korinek – Michael Holoubek: Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar. 9. Lfg 2009.) hasonló összefüggésben egy „extrém etatisztikus államfelfogásról” beszél.

Ennek megfelel a még mindig adott visszafogottság a Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikk (1) bekezdése kapcsán (az ebben lévő potenciálhoz az adott összefüggésben lásd Alexander Balthasar: „Pacta sunt servanda”, Zur innerstaatlichen Relevanz von durch Staatsverträge eingegangenen Verpflichtungen Österreichs. ZÖR (50) 1996. 161. skk.), ill. a Szövetségi Alkotmánytörvény 145. cikke körüli teljes tanácstalanság (ahol a végrehajtási törvény kibocsátásának a hiánya kibúvó annak érdekében, hogy az osztrák Alkotmánybíró-ságnak a nemzetköz jog megsértésre vonatkozó hatáskörét teljes mértékben kiüresítsék, ami annál is inkább elviselhetőnek tűnt, minél inkább bizonytalanság uralkodik az erre vonatkozó hatáskör tartalmát illetően; lásd közelebbről Alexander Balthasar: Art 145 B-VG, Die verdrängte Kompetenz. ZÖR 2009. 23. skk., különösen 27., 35. sk., 36. skk.).

Ugyanilyen szűkre szabott lett az idő múlásával a Szövetségi Alkotmánytörvény 139. és 140. cikkeinek értelmezése (vö. ezzel szemben még eredetileg Hans Kelsen – Georg Froehlich – Adolf Merkl: Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920. 1922. 258.), ami azzal a következménnyel járt, hogy számos olyan norma esetén, amely sem a „rendelet” sem a „törvény” fogalmába nem tartozott, *semmilyen alkotmányjogi jogorvoslat nem állt rendelkezésre* (puszta parlamenti határozatok, a nemzetközi magánjog keretében alkalmazandó külföldi törvények, nemzetközi szervezetek határozatai). Csupán ezek egyetlen kategóriája, az „államszerződések” ellen volt jogorvoslat (ugyanakkor továbbra is csak szűk értelemben, tehát nem volt jogorvoslati lehetőség nemzetközi szervezetek általános aktusai ellen [lásd Öhlinger: Art 9/2 B-VG... msz., utalással Stefan Grillerre]; Öhlinger is csak egyetlen, a B-VG 140. cikkével fennálló analógiát posztulál, de nem a jogorvoslat kapcsán, hanem csupán a belső jogi alkalmazhatóság jogkövetkezményének tekintetében, az egyes szervek esetén az egyedi jogellenesség esetére időközben speciálrezsimit vezettek be, B-VG 140a cikk.)

⁶⁴ Ez meglepőnek tűnhet egy olyan államnál, amelynek területe végső soron évszázadokon keresztül a császári és birodalmi hercegi impériumok összevisszasága által fémjelezett impérium, a Német-Római Birodalom központja volt; és Ausztria I. Ferdinánd uralkodása óta teljes mértékben a központ perspektívájában határozta meg magát (még az Osztrák Kommunista Párt vezetője által fémjelzett (!) republikánus függetlenségi nyilatkozat is azt panaszkolta fel, hogy Ausztria fővárosát, Bécsét, „a sokszázéves dicsőséges székesfővárost” a német birodalom egyik provinciájának székhelyévé silányították). A federalizmus ennek megfelelően gyenge kialakításához lásd pl. Balthasar: Grundordnung... 539. skk., különösen 559. skk.

3.1 ENSZ-csatlakozás

Ausztria csatlakozása az Egyesült Nemzetek Szervezetéhez (nemzetközi jogilag hatályosan az ENSZ Közgyűlésének 1955. 12. 14-i határozatával⁶⁵) az 1952. június 10-i osztrák csatlakozási nyilatkozattal megtörtént, ugyanakkor erre csak a Bécsi Államszerződés (Staatsvertrag von Wien) 1. cikke alapján volt mód, mely szerint a szövetségesek elismerték, hogy „Ausztria egy szuverén, független és demokratikus állam”. Ennek a preambuluma szerint az Államszerződés aláírása kifejezett előfeltétele volt annak, hogy a szövetségesek Ausztria felvételi kérelmét támogassák, és ezáltal a kérelmet a szövetségesek ebben az időpontban kifejezetten elismerték.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának (az Alapokmány szerinti) *különösen széles körű hatásköreivel* kapcsolatos már *akkoriban* is fennálló teljes ismeretek ellenére⁶⁶ – és *amely hatáskörökkel szemben nincsen semmiféle belső bírói ellenőrzés*⁶⁷ – a csatlakozás *mind a mai napig nem hagyott hátra semmilyen kifejezett nyomot* az osztrák Szövetségi Alkotmányban: olyannyira nem, hogy ez a csatlakozás

- (i) se nem tartozott abba listába, ami a BGBl 1964/59 törvénnyel kihirdetett BVG II. cikkének autentikus értelmezése alapján visszamenőlegesen alkotmánymódosító jogszabályként engedélyezett⁶⁸ államszerződésként⁶⁹ megjelent volna, és ennél fogva egyértelműen *nincs alkotmánymódosító rangban*;⁷⁰

⁶⁵ Lásd a csatlakozás belső jogi kihirdetését (BGBl 1956/120). A teljes csatlakozási folyamathoz közelebbről Franz Cede – Michael Postl: Völker- und verfassungsrechtliche Aspekte der Aufnahme Österreichs in die Vereinten Nationen. Neutralität und VN-Mitgliedschaft. JRP 1999. 83. skk.

⁶⁶ A csatlakozás belső jogi kihirdetése (lásd előző l.) az ENSZ Alapokmányának teljes szövegét tartalmazta. És már évekkel a csatlakozás időpontja előtt utalt arra Hans Kelsen, hogy a Biztonsági Tanács az Alapokmány 39. cikke szerinti határozatai meghozatala során semmiképpen nincsen kötve az érvényes nemzetközi jog által (*The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems. With Supplement.* 1951. 294. sk.). Öhlinger kommentárja alapján úgy tűnik, mintha ennek a terjedelme csak később vált volna világossá (Art 9/2 B-VG... msz. 14.).

⁶⁷ Az ENSZ BT határozatainak közismert módon mind a mai napig nincs bírósági kontrolljuk, még az Állandó Nemzetközi Bíróság által sem. Az európai standardot el nem érő jogvédelemhez lásd az Európai Bíróságnak a C-402/05 P sz. Kadi-ügyben 2008. március 9-i ítéletét, msz. 322., az Általános Bíróságnak a T-85/09 sz. Kadi-ügyben 2010 szeptember 30-án hozott ítéletét, msz. -584/10, Kadi-ügyben 2013. július 18-án hozott ítélete, msz. 133-134.; vö. szintén Zane Ratniece – Kushtrim Istrefi: The Limits of the Strasbourg Court's Two-Level Harmonization Approach vis-à-vis SC Resolutions in Al-Dulimi. *European Yearbook on Human Rights* 2015. 379. (379-380.).

⁶⁸ Ezt a kategóriát az Szövetségi Alkotmánytörvény 2008 I/2 novellája megszüntette, a korábbi besorolásokat ez nem érinti (lásd RV 314 Blg NR XXIII. GP, 3).

⁶⁹ Ilyen például kifejezetten (i) a Bécsi Államszerződés egyes rendelkezései (harmadik albek.), (ii) a teljes EJEE (hetes albek.), valamint az EFTA-Szerződés egyes rendelkezései (nyolcas albek.).

⁷⁰ A csatlakozási nyilatkozatot a Nemzetgyűlés a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikke alapján pusztán mint politikai államszerződést hagyta jóvá, a Szövetségi Tanács nem emelt kifogást. Nyilvánvaló, hogy az alkotmánymódosító hatás hiánya szándékolt volt, hogy a fenyegető szöveget vétőt meg lehessen kerülni (vö. Cede – Postl: Neutralität und VN-Mitgliedschaft... 85.).

- (ii) a későbbi (bár sikertelen) alkotmánykonszolidáló kísérletek sorába sem tartozik;⁷¹
 (iii) és az általános – az osztrák Szövetségi Alkotmány 9. cikkének (2) bekezdésében foglalt, pusztán „egyes felségjogok” átruházását lehetővé tevő – jogalap szerint sem minősíthető.

Ennélfogva *mind a mai napig* (!) alapos okkal vethető fel kérdésként: vajon van-e *egyáltalán alkotmányjogi alapja annak, hogy a Biztonsági Tanács ENSZ Alapokmány VII. cikke szerint meghozott határozatait* Ausztria (illetve osztrák joghatóság alatt álló személyek) *tiszteletben tartsák* egy speciális transzformáló aktus hiányában?⁷²

Még ha ebben az összefüggésben a *Szövetségesek* korábban említett, a Bécsi Államszerződés szerinti általános jóváhagyására utalnak,⁷³ vagy – tekintettel az ENSZ hatásköreinek speciális természetére – az ENSZ Alapokmányának *autonóm elsőbbségét* vélelmezik⁷⁴ is, felmerül az az ellentétes előjelű kérdés – tekintettel mindhárom jogforrás teljes hallgatására ebben az ügyben –, vajon Ausztria *fel van-e hatalmazva* rá, hogy az ilyen jellegű elsőbbségnek *bármilyen tartalmi korlátot szabjon?*

Ismeretes, éppen az *ENSZ Alapokmány autonóm elsőbbségének talaján maradvá*, hogy az (akkori nevén) Elsőfokú Bíróság még ha csak, és éppen csak a nemzetközi jogi *ius cogens* alapján⁷⁵ ilyen korlátot szabott; amit kiegészíthetne az ENSZ BT (ebben az esetben csupán látszólagos) határozatainak elviekben soha nem elutasított⁷⁶ *abszolút semmisségének* vizsgálata. Az ennek megfelelő „*döntési prerogátiva*” – tekintettel a különböző normatív kontextusra – ugyanakkor bizonyosan *lényegesen szélesebb lenne*,⁷⁷ *mint a tisztán belső jogi helyzetekben*.⁷⁸ Ahogy azt az EJEB számos alkalommal bemutatta, az EJEE tagállamai ugyanakkor, és ennél fogva Ausztria is, végső soron *kötelesek* lennének konzekvens módon kihasználni a megfelelő ENSZ BT-határozat által *nyitva hagyott* játékkeret.⁷⁹

⁷¹ Lásd közelebbről Öhlinger: Art 9/2 B-VG... msz. 2.

⁷² Cede-Postl: Neutralität und VN-Mitgliedschaft... 89., az alkotmányos rangra emelést javasolták; vö. szintén Öhlinger: Art 9/2 B-VG... msz. 20.

⁷³ Lásd közelebbről Balthasar: Grundordnung... 581–582.

⁷⁴ Lásd közelebbről Balthasar: Grundordnung... 583., különösen 590.; vö. szintén Öhlinger: Art 9/2 B-VG... msz. 28.

⁷⁵ Az Európai Bíróságnak a C-402/05 P sz. Kadi-ügyben 2008. március 9-i ítélete, msz. Európai Bíróságnak a C-584/10 sz. Kadi-ügyben 2013. július 18-án hozott ítélete, msz. 39.

⁷⁶ Lásd közelebbről Balthasar: Wichtigkeit... 3.; lásd 81. l. is.

⁷⁷ Vö. pl. a volt Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött Nemzetközi Törvényszék jogorvoslati kamarája által 1995. október 2-án *Dusko Tadic* ügyében hozott ítéletet, msz. 28–40.

⁷⁸ Az általános jogi aktusok esetére lásd 120. l.

⁷⁹ Lásd az EJEB 2011. július 7-i ítélete (Nr. 27021/08, *Al-Jedda v. UK*), msz. 76.; az EJEB 2012. december 12-i ítélete (Nr. 10593/08, *Nada v. CH*), az EJEB 2016. június 21-i ítélete (Nr. 5809/08, *Al-Dulimi v. CH*). Lásd az első két ítélethez Alexander Balthasar – Johannes Pichler: Interdependence between Fundamental Rights

Az EUB ismeretes módon ugyanakkor tovább ment az EU saját jogállami elveinek kifejtésével,⁸⁰ és éppenhogy *elvetette az ENSZ Alapokmányának autonóm elsőbbségét*.⁸¹

Ezzel Ausztriát – éppen úgy, mint korábban – az ENSZ Alapokmányához fűződő viszonyában a következő dilemma terheli:

- Ausztria vagy az uniós jog alkalmazásán túl is az EUB álláspontját képviseli, amelyet a legutóbb az EUSZ 2. cikkében is kifejezésre jutott jogállamiság elvének nemzeti és uniós értelmezésének alapvető *homogenitása*⁸² is alátámasztana; és ekkor ez nem nyugodhatna az ENSZ Alapokmányának vélelmezett elsőbbségén, amivel ugyanakkor *az alkotmányjogi jogalap hiánya teljes mértékben felszínre törne*.
- Vagy Ausztria a tisztán nemzeti ügyekben az Elsőfokú Bíróság eredeti álláspontjára helyezkedik; és ennek az a – nehezen elmagyarázható – következménye lenne, hogy *eltérnének a standardok* attól függően, Ausztria vajon az uniós jog hatályán belül vagy azon kívül tevékenykedik.⁸³

and Institutional Law of the EU. In: *The Report on the Future of Europe – Striking the Balance between „Unity” and „Diversity”?* (szerk. J. Pichler – A. Balthasar). 2014. 93. (110–111.); vö. továbbá *Al-Dulimi-Ratniece-Istrefi: The Limits...* 379.

⁸⁰ Alternatíva lenne annak vizsgálata, hogy milyen minimális jogvédelmet volna köteles az ENSZ biztosítani – különös tekintettel a saját céljára, hogy az emberi jogokat támogassa – és ennek a minimális standardnak a be nem tartása az érintett aktus abszolút semmisségét vonná magával (Balthasar: *Grundordnung...* 623., 627–628.; vö. Balthasar-Pichler: *Interdependence...* 111.). Ugyanakkor a modern emberi jogok már nem valamilyen sajátos európai rezsimnek tekintendők, hanem időközben éppen az ENSZ Alapokmánya és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata alapján általánosnak tekintendők.

⁸¹ Az Európai Bíróságnak a C-402/05 P sz. Kadi-ügyben 2008. március 9-i ítélete; az Európai Bíróságnak a C-584/10, Kadi-ügyben 2013. július 18-án hozott ítélete; lásd pl. Balthasar-Pichler: *Interdependence...* 109–110.; David Edward – Robert Lane: *European Union Law*. 2013. 285–286., 289.

⁸² Az EUSZ 2. cikke szerint: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, [...] a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

⁸³ Logikus következmény, hogy az alkotmányos alap itt említett hiánya annál kevésbé releváns, minél inkább az uniós jog hatályán belül mozgott Ausztria; így tekintve, osztrák perspektívából ez az autonóm hiány további hajtóereje volt az európai integrációnak.

3.2 Az Osztrák Szövetségi Alkotmány 9. cikk (2) bekezdése

3.2.1 ÁLTALÁNOSÁGBAN

Először az 1981/350 sz. Alkotmánytörvény-novella, majd ezután lényegesen átalakítva⁸⁴ a 2008 I/2 sz. Alkotmánytörvény-novella révén teremtették meg az *általános* szövetségi alkotmányjogi alapot „egyes felségjogoknak más államokra vagy nemzetközi szervezetekre” történő átruházásához vagy egyszerű⁸⁵ törvénnyel,⁸⁶ vagy a Szövetségi Alkotmány 50. cikk⁸⁷ (1) bek. 1.⁸⁸ alapján egyszerű törvény⁸⁹ vagy rendelet⁹⁰ szintjén álló államszerződéssel,⁹¹ ami elsődlegesen a szövetségi alkotmány formális tehermentesítését szolgálta.⁹²

⁸⁴ Az eredeti megfogalmazás szerint (i) az egyes tartományok hatáskörének (ii) más államokra történő átruházása is lehetséges. Belső jogilag éppen úgy lehetséges volt az ellentétes folyamat is, vagyis idegen felségjogoknak osztrák szervekre történő átruházása.

⁸⁵ A szövetségi törvényhozás tehermentesítése volt ennek az egyébként teljesen üres tartalmú előírásnak a célja (vö. szintén Öhlinger: Art 9/2 B-VG... msz. 10.).

⁸⁶ Az eredeti szövegből változatlanul megmaradt „törvény alapján” fordulat, a korábbi, pusztán a „Szövetségi felségjogainak” átruházását megengedő korlátozás törlése után, az átruházás tartományi törvénnyel is lehetséges (lásd Öhlinger: Art 9/2 B-VG... msz. 10.).

⁸⁷ Értehető módon e pontos utalás alapján nem lehetséges az átruházás tartományi törvény alapján (B-VG 16. cikk); ennek megfelelően a tartomány felségjogainak átruházása csak tartományi törvény alapján egy a (B-VG 50. cikk (1) bek. alapján) *parlamentari jóváhagyást nem igénylő szövetségi államszerződés alapján lehetséges.*

⁸⁸ Megjegyzendő, hogy a B-VG 9. cikk (2) bek. nem korlátozódik a B-VG 50. cikk (1) bekezdésére, még akkor sem, ha a B-VG 50. cikkét és 9. cikk (2) bekezdését ugyanaz a B-VG-novella módosította; ennél fogva az osztrák AB VfSlg 19.809/2013 sz. határozata megállapította: „Dass Art 9 Abs2 B-VG und seine Schranken für die Übertragung von Hoheitsrechten nicht auch für Staatsverträge gemäß Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG gelten, durch die die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union geändert werden, ergibt sich unstrittig aus der historischen Intention und aus Sinn und Zweck der Neuregelung des Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG durch die B-VG-Novelle BGBl I 2/2008, mit dem genannten Regelungssystem allgemein eine verfassungsrechtliche Grundlage für den Abschluss von Änderungen von vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union zu schaffen, die die Genehmigung solcher Verträge jedenfalls den für Verfassungsänderungen erforderlichen Beschlussquoren unterwirft.”

⁸⁹ Az alkotmánymódosító államszerződés kategóriáját a B-VG-novella, amelyben a B-VG 9. cikk (2) bekezdése újra lett fogalmazva, megszüntette.

⁹⁰ Öhlinger: Art 9/2 B-VG... msz. 10. szerint az átruházás csak egy törvényi szinten álló államszerződés esetén jöhetne szóba. Már az osztrák AB VfSlg 19.750/2013 sz. határozatának a tárgya ugyanakkor egy törvényi szinten álló államszerződést kiegészítő „eine selbständige, und im Verordnungsrang stehende Auslegungserklärung zum Gegenstand”.

⁹¹ Minden esetben az az állam, illetve az államközi jogalanyok összesége, amelyre a felségjogok átruházásra kerülnek, ennek az államszerződésnek a konstituáló feleinek kell lennie (lásd 96. l.); vö. az EU javára a tagállamai között megkötött szerződés révén történő átruházás esetére VfSlg 19.809/2013, utalással az Európai Bíróság 2012. november 27-i, a C-370/12 sz. *Pringle*-ügyben hozott határozatára msz. 155. skk. Alternatív szóba jöhet egy direkt csatlakozási okmány (pl. az ENSZ kapcsán, lásd Cede-Postl: Neutralität und VN-Mitgliedschaft... 83.).

⁹² Lásd Öhlinger: Art 9/2 B-VG... msz. 1. skk., aki szerint már az eredeti változat is arra szolgált, hogy az államszerződésekbe foglalt alkotmányos rendelkezések növekvő számát, amelyek révén speciális egyedi

Az anyagi jogi probléma észlelésének látványos hiányát mutatja már a szórend is: „törvény vagy [...] államszerződés”, amely azt a benyomást kelti, hogy a „törvény” és az „államszerződés” mint normatív aktus ténylegesen teljes mértékben alternatív módon kerülhet alkalmazásra. Ez ugyan nem vitatott a *második* opció – egy a Bund által megkötött és a parlament által jóváhagyott államszerződés – esetén.⁹³ Az *első* opció választása esetén ugyanakkor – amire már évtizedekkel ezelőtt Stefan Griller is felhívta a figyelmet⁹⁴ – figyelembe veendő, hogy tisztán belső jogi törvénnyel magával a *mindenkori partnerrel megkötött nemzetközi jogi egyezmény nem pótolható*,⁹⁵ és itt tehát egy további *önálló nemzetközi jogi aktus* (osztrák terminológiával: szélesebb értelemben vett „államszerződés”⁹⁶) *szükséges* (ami lehet akár *szóbeli egyezés* is „lepaktált”, vagyis valamennyi szerződő fél által tartalmilag megegyező jogi aktusok kibocsátása érdekében). A Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bek. szerinti a törvények révén történő hatáskörátruházás közelebből megnézve igazából csak egy *lex specialis* a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikk (1) bek. első pontjához, illetve ugyanezen cikk (2) bekezdés első és második pontjához képest, tehát valójában egy további esetsorozat, amely szerint nem szükséges az egyéb esetekben nagyon is megkövetelt parlamenti jóváhagyás a (szélesebb értelemben felfogott) államszerződés megkötéséhez.⁹⁷

felsőjog-átruházások történetek, kezelje. Ez az elsődlegesen jogesztétikai nézőpont elrejtí ugyanakkor, hogy itt nem másról van szó, mint jelentős hatáskör-eltolódásról (i) az erősebb, vagyis a több mint egyharmadnyi képviselővel rendelkező *parlamenti kisebbség*, valamint az „államszerződés” helyett választható „törvény” opciója esetén (ii) a szövetségi elnök kárára [ebben az esetben azon szövetségi törvények kapcsán, amelyek a B-VG 47. cikk (1) bekezdése esetén az alkotmányos megalkotás igazolását teszik lehetővé, nem azok esetén, amelyek mint pl. a B-Vg 65. cikk (1) bek. révén teljes politikai mérlegelést engednek meg].

⁹³ Vö. az osztrák AB VfSlg 19.750/2013 sz. határozatával, amely szerint „Staatsverträge nach Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG ... aus innerstaatlichem Blickwinkel eine formellen Gesetzen prinzipiell gleichwertige parlamentarische Rechtsatzform [sind]”.

⁹⁴ Griller: Übertragung... 337.

⁹⁵ A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 34. cikk.

⁹⁶ Vö. az osztrák AB VfSlg 19.750/2013 sz. határozatával: „alle Vereinbarungen, die zwischen Völkerrechtssubjekten in der Absicht geschlossen werden, ihre völkerrechtlichen Beziehungen zu gestalten”. Lásd szintén Theo Öhlinger: Art 50 B-VG. In: Karl Korinek – Michael Holoubek: Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar 9. Lfg 2009. msz. 14. skk., ahhoz a kérdéshez, hogy az államszerződéssel összhangban álló egyoldalú jogi aktusok is az „államszerződés” (B-VG 9. cikk (2) bek. szerinti) fogalma körébe tartoznak. Csak amennyiben nem ez lenne a helyzet, követelné meg a B-VG 9. cikk (2) bek. előzetes felhatalmazó törvény elfogadását (vö. már Griller: Übertragung... 338.).

⁹⁷ Az, hogy ebben az esetben az államszerződés belső jogi kihirdetése általában elmarad (az osztrák szövetségi közlönyben (BGBl) történő megjelentetés a B-VG 49. cikk (2) és 50. cikk (1) bek. alapján nem szükséges), sem nemzetközi jogilag, sem belső jogilag nem aggályos, a szerződést ugyanis közvetlenül nem alkalmazzák. Az alapvetőbb problémához lásd 48. l., továbbá Dreier: Staatsrechtslehre... 234. skk., valamint Alexander Balthasar: Der ReNEUAL-Musterentwurf aus nationaler Perspektive: Österreich. In: ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht (szerk. Jens-Peter Schneider – Klaus Rennert – Nikolaus Marsch). 2016. 65., 81–89.

A csupán látszólagos alternatíva okán a „törvény” és az „államszerződés” közötti az a *döntő különbség* is eltűnik, hogy egy belső jogi törvényt alapvetően a törvényhozó bármikor megváltoztathat vagy hatályon kívül helyezhet,⁹⁸ miközben egy államszerződés egyoldalú megváltoztatása vagy teljes felmondása nemzetközi jogilag csak kivételes esetben⁹⁹ lehetséges, és közös megegyezésen alapuló megoldás is lényegesen nehezebb.¹⁰⁰ Az Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bekezdése szerinti „átruházás” mindenesetre nemcsak a saját „felségjogoknak” az „idegenek” általi gyakorlását hozza létre a bármikori önálló visszavonhatóság lehetőségével, hanem éppen ennek a lehetőségnek az elkerülése érdekében jelentős heteronómiát, illetve az alternatíva belső jogi gyakorlásával szemben *jelentősen megnövelt – és valószínűleg a jövőbeni nemzeti törvényhozó számára nem kívánatos – megváltoztathatatlanságot* jelent.

Mindezekről ugyanakkor hallgat az Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bekezdése, és csak egyetlenegy kifejezett korlátozást tartalmaz az „egyes” *felségjogok* tekintetében. Ugyanakkor még ebből a rendelkezésből is – a kritérium bírói felülvizsgálhatósága tekintetében fennálló minden szkepszis ellenére is (az éppen célzott!) *többszörös* átruházó aktusok esetén¹⁰¹ és az *egyetlenegy* eset kapcsán szintén fennálló kézenfekvő pontatlansága kapcsán is¹⁰² – alapos vizsgálat esetén *nemcsak mennyiségi, hanem minőségi korlátozások* is kiolvashatóak.

⁹⁸ További esetleges alkotmányos korlátok, mint pl. a bizalomvédelem elve sem involválják önmagukban más államok vagy nemzetközi szervezetek véleményezési jogát.

⁹⁹ Vö. a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 46., de különösen a 62. cikkével.

¹⁰⁰ Vö. különösen a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 54. cikkével.

¹⁰¹ Vö. értelemszerűen a „schleichenden Gesamtänderung” fogalmához, Alexander Balthasar: Wer ist künftig „zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung” berufen? JRP 2014. 38. (55–56.), a hasonló, a 2012 I/51 sz. B-VG-novella óta a B-VG 94. cikke (2) bekezdésébe felvett fogalom az „einzelne Angelegenheiten”. Az osztrák AB VfSlg 19.809/2013 (Fiskalpakt) és VfSlg 19.750/2013 (ESM) határozatai nem mutatják, hogy a problémával tisztában lennének, annak ellenére, hogy (i) a VfSlg 19.750 kifejezetten összehasonlítja a a Nemzetközi Valutaalapra történő hasonló hatáskör-átruházást (amelynek sumázata ugyanakkor elmarad), miközben a VfSlg 19.809 határozatban egy a B-VG 50 cikk (1) bek. 2. albek. alapján megvalósult, vagyis olyan hatáskör-átruházásról volt szó, amely az EU-BVG által jóváhagyott hatáskör-átruházáson túlmutat. Thomas Müller esetelemzésében (ÖZW 2014. 36., 52–54.) helyesen mutat rá arra, hogy a B-VG 9. cikk (2) bek. elemzése során a nemzetközi szerződéssel átruházott hatáskörök kapcsán valamennyi korábbi hatáskör-átruházást is figyelembe kell venni.

¹⁰² Az osztrák AB a VfSlg 19.750/2013 sz. határozatban az „egyes felségjogok” kifejezés beiktatásának időpontjára és ennek akkori megítélésére utalva, úgy foglalt állást, hogy az ebben a fogalomban meglévő határt már az uniós csatlakozás is átlépte volna, és erősen excentrikus álláspontot képviselt, miszerint még jelenleg is, tehát a 2008 I/2 B-VG-novella után is, „a felségjogok átruházására” *ex negativo még mindig az az állapot lenne az irányadó, ahogy az Európai Közösségek 1981-ben létrejöttek* (erre pedig a B-VG 9. cikk (2) bek. már nem adna alapot).

3.2.2 HATÁR(OK): TELJES MÓDOSÍTÁS VAGY LÉNYEGES FELADATOK?

Még egy „nagyvonalú”¹⁰³ értelmezés esetén is világos az a körülmény, hogy az Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bekezdését pusztán az egyszerű szövetségi alkotmányozó hatalom fogalmazta meg, és így a *szövetségi alkotmányos alaprenden nem változtathat*¹⁰⁴ (*legalábbis az „egyes felségjogok” fogalmát a „teljes alkotmánymódosítás” fogalmának párjaként kell érteni*). A szövetségi alkotmányos alaprenddel konform értelmezés alapján¹⁰⁵ ezért kétség esetén sem az Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bekezdésének, sem az ebben megfogalmazott felhatalmazás alapján nyugvó jogi aktusoknak nem lehet a szövetségi alkotmányos alaprenddel ellentétes tartalmuk; a szövetségi alkotmányos alaprenddel szembeni egyértelmű *ellentmondásokat a nemzeti döntéshozatallal szembeni jogorvoslattal* kell korrigálni, tehát – időbeni korlátozás nélkül – az Alkotmánytörvény 140. cikke alapján (törvénnyel szembeni alkotmányjogi panasszal) egy átruházó „törvénnyel”¹⁰⁶ szemben és az Alkotmánytörvény 140a. cikke alapján (a nemzetközi szerződés normakontrollja útján) – adott esetben az Alkotmánytörvény 140. vagy 139. cikkével együttesen alkalmazva az átruházó „államszerződés” kapcsán.¹⁰⁷ Már ez alapján is jó okkal következtethetünk arra, hogy az „egyes felségjogok” így értett fogalma nem szükségszerűen *csupán mennyiségi* határt jelez, és így (ahogyan azt a Szövetségi Kormány a VfSlg 17.967/2006 sz. ügyben a VfSlg 15.373/1998 sz. ügynél alkalmazott formulára hivatkozva kifejezetten érvényesítette) egy pusztán „puntuális” jellegű átruházást soha nem zár ki, *hanem ezt további minőségi kritériumok* szerint is vizsgálni kell.¹⁰⁸ Ugyanis az Alkotmány

¹⁰³ Heinz Mayer – Gerhard Muzak (szerk.): *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*⁵. 2015. 20., az osztrák AB VfSlg 19.750/2013 sz. határozatát nagyon nagyvonalúnak minősítik.

¹⁰⁴ Ez volt a maga idejében Robert Walters kiindulópontja is (lásd Griller: Übertragung... 212–213.). Az akkori tézis, miszerint a B-VG 44. cikk (3) bekezdése csak az „alkotmányos rangú törvényekre vonatkozik”, és ezért az alkotmányos alaprend államszerződések révén népszavazás nélkül is megváltoztatható (vö. Öhlinger: Art 50 B-VG... msz. 70.), a B-VG 9. cikk (2) bekezdésére nem ültethető át, mert ez eltérően a nemzetközi szerződések megkötésének hatáskörétől nem volt része a B-VG eredeti szövegének, és ezért a B-VG 44. cikk (3) bek. szerinti eljárás hiányában nem tartozik a szövetségi alkotmányos alaprendhez.

¹⁰⁵ Vö. Balthasar: Grundordnung... 141.

¹⁰⁶ Alapvetően természetesen maga a B-VG 9. cikk (2) bek. hatályon kívül helyezése is szóba jöhetne, ha bebizonyosodna, hogy ez a jogalap permanensen a szövetségi alkotmányos alaprend veszélyeztetéséhez vezetne, a hiba tehát nem a végrehajtási szinten, hanem már magában a nem kellőképpen transzparens felhatalmazásban lenne keresendő; ennek zsinórmértéke különösképpen a szövetségi alkotmányos alaprend részét képező (az osztrák AB VfSlg 15.373/1998 sz. határozata) általános tárgyszerűségi előírás lehetne.

¹⁰⁷ Így az uralkodó álláspont, amely a kontroll zsinórmértékének állandó jelleggel „a teljes (mindenkori magasabb rangú) belső jogot” tekintette, és nem csak, ahogy én, a B-VG 9. cikk (1) cikke alapján a „*pacta sunt servanda*” szövetségi jog részeként recipiált nemzetközi jogi elve részeként az alkotmányos meghozatal szabályait (lásd Theo Öhlinger: Art 140a B-VG. In: Karl Korinek – Michael Holoubek: *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar*. 7. Lfg 2005. msz. 11.).

¹⁰⁸ Öhlinger (Art 9/2 B-VG... msz. 12. skk.) sem utal semmilyen mennyiségi korlátozásra; másképp ugyanakkor már Walter és Griller (lásd lejjebb 113. l.); lásd szintén Konrad Lachmayer: *Verfassungsrechtliche Prob-*

egészének megváltoztatása elképzelhető egyetlenegy felségjog átruházásával is, ha az esszenciális természetű [például a szövetségi haderő feletti vezérleti jogoké a Szövetségi Alkotmánytörvény 80. cikk (1) bekezdése szerint¹⁰⁹].¹¹⁰

Ehhez járul hozzá az is, hogy az osztrák Alkotmánybíróság a VfSlg 16.995/2003 határozatában a felségjogok magánszemélyekre történő hasonló átruházása összefüggésében¹¹¹ már egy ennél sokkal szigorúbb határt húzott, és különbséget tett olyan „egyes” feladatok között, amelyek egy egyszerű törvény alapján kiszervezhetőek, és olyan lényeges állami feladatok között („kiszervezhetőségtől mentes lényegi feladatok”), amelyek *külön szövetségi alkotmányos felhatalmazás hiányában egyáltalán nem* ruházhatók át, tehát olyan *minőségi* határvonalat húzott, amely az alkotmányos alaprend megváltoztatásához képest kevésbé intenzív esetekben is korlátokat szab: „A pénzügyi felügyelet feladatainak átruházására történt utalás már azért is alkalmatlan az összehasonlításra, mert ez végső soron egy alkotmányos rendelkezésen nyugszik [...], mégpedig azért, mert az Alkotmánybíróság az 16.400/ 2001 sz. döntésével az értékpapír-felügyeletnek egy közjogi intézményre való átruházását (Ans-talt des öffentlichen Rechts) alkotmányellenesség okán *hatályon kívül helyezte*, többek között azért, mert az állam lényegi feladatai kerültek átruházásra.”

Ez alapján – amely egy triászra emlékeztet¹¹² – felvethető,¹¹³ hogy vajon a néhány évvel korábban az ESM-szerződéssel és a fiskális paktummal eszközölt hatás-

leme von Investor-State Dispute Settlements (ISDS). media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/verfassung/rechtliche_probleme_lachmayer_Juni_2015.pdf.

¹⁰⁹ Ez a koncentrált *par excellence* állami szuverenitás ill. állami erőszakmonopólium és ennek feladása (legalábbis egy bármikor autonóm visszavonhatóság nélkül) nemcsak a nemzetközi jogi szuverenitást érinti, hanem az alkotmány republikánus alapelvét is, ezért egy alkotmány átfogó módosítását igényelné, lásd ebben az értelemben Balthasar: Grundordnung... 469.

¹¹⁰ Vö. a demokratikus elv feltétlen minőségi korlátaira (még a belső jogi módosítással szemben is), Balthasar: Grundordnung... 381–382.

¹¹¹ Már Lachmayer: ISDS... 15. utalt erre az összefüggésre.

¹¹² (i) Felsőjogok átruházása általános, ill. pusztán implicit szövetségi alkotmányjogi felhatalmazás alapján; (ii) felsőjogok átruházása, amelyek egy speciális szövetségi alkotmányjogi felhatalmazást követelnek meg; (iii) felsőjogok átruházása, amelyek a szövetségi alkotmányjog átfogó módosítását igénylik a B-VG 44. cikk (3) bek. alapján. Ebben látszik Griller (szó szerint értelmezve túl szűk, de ha a főparancsnoki jogosítványokra gondolunk, akkor túl széles) tézisének valódi lényege kitűnni, hogy a B-VG 9. cikk (2) bekezdése, az alkotmányos szervezeti és eljárási szabályoktól eltekintve egyáltalán nem engedi meg az alkotmány módosítását. Lásd lejjebb a 131. lábjegyzetet, amely szerint a B-VG 9. cikk (2) bekezdése jelenlegi formájában nem hatalmaz fel a NATO-csatlakozásra, ugyanezen a gondolaton nyugszik, hogy még a „kiküldött” személyeknek a mérsékelt idegen parancsnokság alá rendeléséhez is, amit például a KSE-BVG 4 § (3) bek. 2. mondata lehetővé tesz, egy speciális szövetségi alkotmányjogi alap volt szükséges, és – bizonyíthatóan (RV 503 Blg NR XX. GP) – egy a B-VG 9. cikk (2) bek. szerinti minősítés még csak fel sem merült.

¹¹³ Így pl. Stefan Griller: Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“). JRP 2012. 177., 185. Ulrich Jedliczka: Die Beurteilung der Verfassungskonformität des ESM-Vertrages und des Fiskalpakts: Neue Aspekte nach

kör-átruházások vajon nem lépték-e át az Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bek. szerinti kereteket.

Ahogy ugyanis az osztrák Alkotmánybíróság a VfSlg 19.809/2013 sz. határozatában¹¹⁴ az indítványozóval szemben kifejti: „A Szövetségi Alkotmánytörvény 13. cikk (2) bekezdéséből nem következik, hogy egy olyan szabályozás, amely rögzíti, hogy az illetékes szerveknek milyen módon kell ezen alkotmányos rendelkezésben foglalt célkitűzéseknek eleget tennie, csak a Szövetségi Alkotmány (vagy uniós jog) révén lehetséges, de egyszerű törvény vagy nemzetközi szerződés révén nem. Az, hogy ennek révén az »egyszerű törvényhozó« válik jogosulttá arra, hogy a Szövetségi Alkotmánytörvény 13. cikk (2) bekezdésében rögzített célok megvalósítását gyakran messzemenően meghatározza, a Szövetségi Alkotmánytörvényben megszabott *demokratikus-parlamentáris rendszerből fakadó szabályozó feladata*, és ez, szemben az indítványozó képviselő felfogásával, nem egyedül az »alkotmányozó többségnek« van fenntartva.”

Ezzel ugyanakkor egészen egyszerűen (a „törvény” és az „államszerződés” közötti különbségtétel megszüntetésének világos eseteként!) elfedi, hogy adott esetben éppen az átruházás terjedelménél fogva

- épphogy nem arról volt szó, hogy az aktuális „egyszerű törvényhozó” a költségvetési politikát *önállóan* pozitív módon *alakítja* – amit már önmagában is „lényegi állami feladatnak” lehetne tekinteni –, *hanem* ennek az ellenkezőjeként, *e feladatnak az ellátásról volt szó*;
- *ezenfelül* ugyanakkor a szabályozás nemzetközi jogi formájánál fogva¹¹⁵ a felhatalmazás *megfoszt a hatalmától minden jövőbeni „egyszerű törvényhozót”* (a szerződés időbeli hatályának során) – ugyanúgy, ahogy az aktuális demokratikusan legitimáltat.

den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes SV 2/12 und SV 1/2013. *Jahrbuch öffentliches Recht* 2014. 159., 175., aki az ESM-szerződés megkötését csak a szövetségi alkotmányjogi ESM-novellára tekintettel tartja alkotmányosnak, amellyel a B-VG 50a -50d cikkei megalkották (BGBl 2012 I/65), ugyanakkor nem ez lenne a helyzet, ha ez pusztán a B-VG 9. cikke (2) bekezdésén alapulna. Michael Potacs – Claudia Mayer: Fiskalpakt verfassungswidrig? *JRP* 2013. 140. ugyanakkor nyilvánvalóan azon az állásponton vannak, hogy a fiskális paktum csak néhány újdonságot hozott (146.); függetlenül attól, hogy ezt a konkrét esetben nagyon is képviselhető álláspontot kétségbe vonnánk, érdemes kiemelni, hogy nagyon is eltompítják az általános problémát, amikor röviden arra utalnak, hogy a B-VG 50. cikke az államszerződések megkötését lehetővé teszi, amelyek a törvényalkotást valamelyest korlátozzák. Ezért vélelmezhető, hogy ez a költségvetési törvényre is igaz (143).

¹¹⁴ A fiskális paktumhoz egyetértően Müller: ÖZW 2014. 52.

¹¹⁵ Egy ilyen, a B-VG 9. cikk (2) bek. tárgyi hatályán belül – szemben a rendelkezés kifejezései által támasztott benyomással – mindig adott (lásd fent 96. l.).

Mindenesetre *ebben a kombinációban* egy önmagában is *központi jelentőségű* hatáskörre vonatkozó *határozatlan időre szóló*¹¹⁶ felhatalmazással kapcsolatosan (ahogy az indítványozó, de ahogy bemutattuk, alapvetően az Alkotmánybíróság maga is) az a vélemény is képviselhető, hogy ilyen jellegű átruházások (legalábbis) egy speciális „alkotmányozó többséget” követelnek meg.¹¹⁷

3.2.3 A JOGÁLLAMI ALKOTMÁNYOS ÉPÍTŐELVEN NYUGVÓ MINŐSÉGI KÖVETELMÉNYEK

Mindamellett, ahogy az a korábbi fejtegetések alapján világossá vált, miszerint még nagyon sok kérdést kell dogmatikailag kielégítően feldolgozni, speciálisan a jogállami alkotmányos építőelv¹¹⁸ kapcsán az átruházás tisztán kvalitatív határai már eléggé világosan körvonalazódnak.

Az Alkotmánybíróság a VfSlg 17.967/2006 sz. határozatában a jogforrási rendszer alkotmányos zártságának alapelvét – a VfSlg. 13.780/1994 és 17.394/2004 sz. határozatokra hivatkozva – a következőképpen foglalta össze:

„Ez alapján új jogforrások alkotmányjogi megengedhetősége előfeltételezi, hogy ezek nemcsak egy alkotmányos kreációs összefüggésben állnak, tehát a demokratikusan választott, de legalábbis felelősséggel tartozó szervek hozták létre, hanem az is, hogy ezen felül a *közjogi bíróságok jogállamilag megkövetelt kontrollja alól ne legyenek kivonva.*”

Ez az alapelv ugyanakkor nem korlátozás nélküli;¹¹⁹ mindamellett (a megengedett belföldi jogi kivételeket leszámítva) a hibás aktus kivétel nélkül az „*abszolút semmisség*” jogkövetkezményével jár, mégpedig az uralkodó álláspont alapján függetlenül a hiba súlyosságától vagy nyilvánvalóságától, tehát *bármilyen jellegű aktushiba esetén.*¹²⁰

Ha ezeket a kritériumokat a Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bekezdése szerinti hatáskör-átruházásra is alkalmazzuk, akkor az *átruházás*

¹¹⁶ Legalábbis ezzel az időbeli dimenzióval szemben lehetne egy „sunset-clause” kibocsátásával, tehát egy megfelelő időbeli korlátozással ellenhatni.

¹¹⁷ Érdekes módon egy másik helyen már az osztrák AB VfSlg 19.809/2013 sz. határozata maga is hasonló gondolatmenetet fogalmaz meg, szó szerint a B-VG 50. cikke szerinti felhatalmazás elhatárolásaként: „...ist hiefür erstens auf die aus Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG folgenden Schranken abzustellen, dass durch den Staatsvertrag, mit dem Hoheitsrechte übertragen werden, nicht gegen bundesverfassungsrechtliche Bestimmungen verstoßen werden darf, ...”, ami a másik extrém pozíciót képviseli (Griller álláspontja (112. l.) ezzel elveszti a jogosultságát).

¹¹⁸ A fordító megjegyzése: Az alkotmányos építőelvek (Bauprinzip) olyan, az alkotmányt lényegesen meghatározó alapvető elvek, amelyeken a teljes alkotmány nyugszik, és amelyek ezért még egyszerű alkotmánymódosítással sem módosíthatóak, csak az alkotmány teljes egészének revíziójára irányuló speciális eljárás keretében.

¹¹⁹ Ezért beszélünk tulajdonképpen csak a jogrendszer relatív zártságáról (lásd pl. VfSlg 17.394/2004; Griller: Übertragung... 93., különösen 102–118.).

¹²⁰ Lásd pl. VfSlg 6277/1970, és ehhez Balthasar: Nichtigkeitkeit... 141.; Griller: Übertragung... 450.

- (i) vagy egy előzetes *pozitív ekvivalenciavizsgálatot követel meg*, mely szerint az a jogrend, amelyre a hatásköröket átruházzák, minimálisan megfelel a jogállamiság EUSZ 2. cikke szerinti összeurópai elvének,¹²¹ különösen *megfelelő jogvédelmet* biztosít,¹²² kiegészítve az *átruházás felfüggesztés lehetőségének fenntartásával* abban az esetben,¹²³ ha az *ex ante* elvégzett ekvivalenciavizsgálat alapjául szolgáló feltevések valamely egyedi esetben nem lennének helytállóak;¹²⁴
- (ii) vagy az átruházott szférából az osztrák jogrendszerbe visszaháramló közhatalmi aktusok „*abszolút semmissége*” *eseti kontrolljának* fenntartása a *jogállamiság osztrák alkotmányos alapelvének szigorú kritériumai alapján*, amelyre minden osztrák hatóság jogosult (ill. még az egyes magánszemélyek is).¹²⁵

Egyenértékű alternatívaként jöhetne még szóba:

- (iii) a speciális transzformációra történő korlátozás.¹²⁶

¹²¹ Az ESM-szerződés, ill. a fiskális paktum esetén, tekintettel az EUB joghatóságára, ez nem volt problematikus.

¹²² Az, hogy milyen színvonalat kellene a nemzetközi szervezeteknél elérni, alkotmányjogi eljárás tárgya lehetett volna, ha a Legfelső Bíróság erre vonatkozó indítványát annak kidolgozatlansága miatt az osztrák Alkotmánybíróság nem utasította volna el (lásd a VfGH 2016. február 25-i SV2/2015 sz. végzését); lásd azonban már korábban *Griller: Übertragung...* 467–468., valamint August Reinisch: *Das Recht auf Zugang zu Gericht und völkerrechtliche Immunitäten in Österreich*. In: *Vom praktischen Wert der Methode*. Festschrift Heinz Mayer (szerk. Clemens Jabloner). 2011. 631.

¹²³ Végso soron az osztrák alkotmányjog alapján nagyon hasonló eredményre jutunk, mint az európai alapjogvédelem során, tehát (i) az EJEE perspektívájából a *Bosphorus*-joggyakorlat alapelveihez (ehhez közelebbről *Balthasar-Pichler: Interdependence...* 114–115.); (ii) a német Szövetség Alkotmánybíróság perspektívájából az ultra vires kontrollhoz (lásd Andreas Vosskuhle: *Verfassungsgerichtsbarkeit und europäische Integration*. Festvortrag anlässlich des Festaktes zum Österreichischen Verfassungstag am 1. Oktober 2012., elérhető www.vfgh.gv.at/download); (iii) a „Dublin-rendszerben” fennálló felelősség kapcsán lásd az Európai Bíróság 2011. december 12-i, C-411/10 sz. N. S.-ügyében hozott ítéletét, msz. 86–110.; az EJEB 2011. január 21-i ítélete (*M.S.S. v. Belgium and Greece*, Nr. 30696/09, különösképpen msz. 358. skk.).

¹²⁴ Szisztematikus hibák esetén az átruházás mint olyan lenne jogellenes (később beálló hibák esetén ennek időpontjától), és ez a B-VG 140. cikke szerinti eljárásban lenne kiküszöbölhető, illetve a B-VG 140a cikke szerinti eljárásban a belső jogi alkalmazhatóság hiánya megállapítható. Ugyanígy *Lachmayer: ISDS...* 18.

¹²⁵ Ez a vizsgálat természetesen nehéz feladat elé állítaná az osztrák szerveket, különösen, ha a jogi hiba a nemzetközi jogban, az államszerződésben vagy a nemzetközi szervezet jogában lenne keresendő. Tulajdonképpen erre az esetre a B-VG 145. cikke szerinti eljárás lenne segítségül hívható, ha ez a hatáskör alkalmazandó volna.

¹²⁶ Lásd *Griller: Übertragung...* 373. sk.

3.3 Az EU-csatlakozás és az „Európai Unió szerződéses alapjainak” utólagos módosítása

3.3.1 ÁLTALÁNOSÁGBAN

Az Európai Unióhoz történő 1995-ös csatlakozás alapja a Szövetségi Alkotmány teljes megváltoztatását lehetővé tevő EU-csatlakozási-szövetségi-alkotmánytörvény (EU-Beitritts-BVG).¹²⁷ Mivel ez az egész Szövetségi Alkotmány módosításának tekintendő a Szövetségi Alkotmánytörvény 44. cikkének (3) bekezdése alapján, nemcsak a legmagasabb szintű jogalkotásnak minősül, hanem az osztrák szövetségi alkotmányjog ezenfelül semmilyen „megváltoztathatatlan alkotmányos magot”¹²⁸ nem ismer,¹²⁹ ez a felhatalmazás *minden esetre* elegendő lenne, miközben a Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikkének (2) bekezdése által nyújtott alternatíva nem tekinthető kielégítőnek¹³⁰ – és ennek az általános felhatalmazásnak a pusztja „kiterjesztése” nem tekinthető kívánatosnak.¹³¹

Ez a felhatalmazás – amely a csatlakozási szerződés belső jogi helyzetét és rangját *nyitva hagyta*, amivel ugyanakkor ennek alkotmányos és akár alkotmányos alaprendi szintű rangját sem zárta ki¹³² – mindemellett csupán *statikus*, vagyis az 1995-ös csatlakozás állapotára vonatkozik;¹³³ az EU-jognak ezt *követő* mindenféle

¹²⁷ BGBl 1994/744. Ehhez közelebbről Theo Öhlinger: EU-BeitrittsBVG, msz. 5. In: Karl Korinek – Michael Houbek: *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar* 1. Lfg 1999.

¹²⁸ Helyesen Heinz-Peter Rill – Heinz Schäffer: Art 44 B-VG, msz. 33. In: Benjamin Kneih – Georg Lienbacher: *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* 14. Lfg 2014.; vö. Balthasar: *Grundordnung...* 177.

¹²⁹ Az osztrák szövetségi alkotmányjogban a „*pouvoir constituant*”-t a meglévő alkotmányba integrálták, és ennek legális kinyilatkoztatási lehetősége van (vö. az ennek megfelelő opciókhoz Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*. In: uő: *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. 1991. 90. skk., 102. skk.).

¹³⁰ Lásd utalásokkal Griller: *Fiskalpakt...* 179., ill. Potacs-Mayer: i. m. 141.

¹³¹ Lásd Hummer: *Bemühungen...* 276., aki szerint az SPÖ attól tartott, hogy a B-VG 9. cikk (2) bek. ilyen általános kiterjesztése később Ausztria NATO-csatlakozásához is alkalmazható lenne. Ez a pozíció abból a szempontból is érdekes, hogy az uralkodó álláspont szerint a semlegességi alkotmánytörvény nem egy alkotmányos alapelv szintjén áll (*Cede-Postl: Neutralität und VN-Mitgliedschaft...* 88.), egy esetleges NATO-csatlakozás tehát – az EU-csatlakozástól eltérően – *nem követeli meg az alkotmány átfogó módosítását*. Ezzel ugyanakkor az SPÖ a felségjogok átruházás tekintetében dualista felfogásból indult ki, ami alapján a felségjogok átruházása megtörténhet a B-VG 9. cikk (2) bek. alapján, a Szövetségi Alkotmány átfogó módosítása által, és egy átmeneti megoldással, speciális alkotmánymódosítás révén.

¹³² Vö. Öhlinger: *EU-BeitrittsBVG...* msz. 16.; más állásponton Rill-Schäffer: i. m. msz. 12. Vö. ugyanakkor az Amszterdami Szerződéshez készült magyarázatokkal, amelyek a csatlakozási szerződés alkotmánymódosító rendelkezéseiről beszélnek (lásd 145. l.).

¹³³ Vö. RV 1546 Blg NR XVIII. GP, 6 f (HnIO): „das vorliegende Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union in Verbindung mit dem Stand der Entwicklung des Unionsrechts *zum Zeitpunkt des österreichischen Unionsbeitritts* den Maßstab einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung künftiger Entwicklungen des Unionsrechts bilden wird: Durch den EU-Beitritt Österreichs werden die

változását ezért *újfent* az alkotmányos rend átfogó lehetséges módosításának mércéjéhez kell mérni, mégpedig az *1995-ös állapothoz képest*, ami azzal a következménnyel jár, hogy

- (i) az elsődleges jog (a szerződések) mélyreható változása esetén egy az alkotmányos rend átfogó változása által megkívánt eljárást kell lefolytatni;
- (ii) amennyiben ennél alacsonyabb szintű jogalkotás (legiszlatív, adminisztratív vagy judikatív) átlépi ezt statikus határt – és ha előzetesen az EU-jog által felkínált jogorvoslati eszközök kimerítése nem vezetett sikerre –, akkor ez „*ultra vires*” lenne, és legalábbis Ausztria számára abszolút semmisnek tekintendő.¹³⁴

Ez a felhatalmazás nem ment fel az alól az alkotmányos kötelezettség alól,¹³⁵ hogy Ausztria meghozza azokat a szabályokat, amelyeket az osztrák alkotmányjog azért követel meg, hogy Ausztria az EU szerveiben fennálló közreműködési jogosultságaival célszerű módon élhessen (EU-alkotmányjog¹³⁶).

Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung (insbesondere das demokratische Prinzip, aber auch das gewaltenteilende, das rechtsstaatliche . und das bundesstaatliche Prinzip) zwar modifiziert, sie bleiben jedoch in der durch den Beitrittsvertrag (dessen Abschluß sich auf das im Entwurf vorliegende Bundesverfassungsgesetz stützt) umgestalteten Ausprägung bestehen. Auch künftige Gesamtänderungen der solcherart modifizierten Grundordnung des Bundesverfassungsrechts bedürften somit vor ihrem Inkrafttreten neuerlich einer Volksabstimmung. Dies trifft auch auf den Fall zu, daß eine künftige Änderung des Unionsvertrages abermals gesamtändernden Charakter 6 von 8 1546 der Beilagen XVIII. GP – Regierungsvorlage (gescanntes Original) [www.parlament.gv.at/1546 der Beilagen 7](http://www.parlament.gv.at/1546/der/Beilagen/7) haben sollte [...] Aus der Sicht des . österreichischen Bundesverfassungsrechts bedeutet dies, daß Rechtsakte von EU-Organen, mit denen die Befugnisse, die sich aus dem mit dem Beitrittsvertrag übernommenen EU-Primärrecht ergeben, überschritten werden und die mit den Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung *in ihrer durch den EU-Beitritt modifizierten Fassung* in offenkundigem kontradiktorischem Widerspruch stünden, insoweit als absolut nichtig und daher unbeachtlich anzusehen wären (absolute Nichtigkeit wegen schwerwiegender und offenkundiger Fehlerhaftigkeit des Rechtsakts)."

¹³⁴ Lásd mindehhez Öhlinger: EU-BeitrittsBVG... msz. 19., 23. (ugyanakkor az msz. 25. ezzel ellentétes álláspontot képvisel); Gerhart Holzinger: Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht. *JRP* 1996. 160. (166–167.); Stefan Griller: Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft. *ZfRV* 1995. 89. (100.). Vö. Ludwig Adamovich 2007 december 12-i szakvéleményével („zur Frage, ob der Beitritt Österreichs zum sogenannten EU-Reformvertrag als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinn des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen ist”; elérhető: www.bundespraesident.at/rte/upload/rechtsgutachten_praes_a_d_dr_adamovich.pdf), amely szerint az 1995-ös előkészítő anyagok egy autentikus értelmezéshez nagyon közel kerülnek, és amelyek alapján az osztrák alkotmányos rend megnyitását az 1995-ös állapotban engedte meg. Ehhez képest lényegesen tovább megy Heinz Mayer – Gabriele Kucsko-Stadlmayer – Karl Stöger: *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*¹¹. 2015. msz. 246/10.

¹³⁵ A „doppelte rechtliche Bedingtheit” elvéhez lásd már feljebb, 80. l.

¹³⁶ Lásd B-VG 23a-23k cikkek, összehasonlítható az ESM-alkotmányjoggal (lásd fentebb 113. l.).

Ez a struktúra mind a mai napig tulajdonképpen nem változott, ugyanakkor

- (i) egyrészt más tagállamok különböző nemzeti felsőbbbíróságainak joggyakorlata (mégpedig már az 1995-ös csatlakozás előtt, de közvetlenül azután is) azt mutatta, hogy az EU-jog és a nemzeti jog közötti határ valamelyest másként (mégpedig az EU-jog hátrányára) húzható meg;¹³⁷ amiből az osztrák kötelezettségnek is egy utólagos csökkenése következhet;¹³⁸
- (ii) másrészt az EU elsődleges jogának fejlődése (különösen a szubszidiaritási elv,¹³⁹ a nemzeti identitás elve,¹⁴⁰ valamint a nemzeti állampolgárság helyiértékének hangsúlyozása¹⁴¹) – ugyan már a csatlakozás előtt, de különösen ezután is – olyan támpontokat hozott létre, amelyek Ausztriának megengedik, *még kétségekívül az uniós jogrend talaján*, és ezzel a nemzeti integrációs keretekre történő hivatkozást megelőzően, a nemzeti – és különösen a nemzeti alkotmányban pozitívált – érdekeit érvényesíteni (és még jobban, mint ahogy azt a csatlakozás során lehetségesnek tartották).

3.3.2 KONTROLL

Ha a Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bekezdése szerinti általános átruházási felhatalmazással összefüggésben a jogállami alkotmányos alapelvekre tekintettel fent kidolgozott feltételeket mint mértéket vesszük, akkor az EU bizonyosan eleget tesz – általában az EUSZ 2. cikke alapján, és különösen az Európai Bíróság előtt rendelkezésre álló jogorvoslatokra tekintettel – az ekvivalencia követelmények.

Ha ennek ellenére diszkrepancia lépne fel, illetve ha ez még az Európai Bíróság felhívása után is fennmaradna, akkor a következő eseteket kellene megkülönböztetni:

¹³⁷ Vö. Öhlinger: EU-Beitritts-BVG... msz. 54.; uő.: Warum der EU-Reformvertrag aus verfassungsrechtlicher Sicht keiner Volksabstimmung bedarf. Rechtsgutachten im Auftrag des Herrn Bundespräsident (sic) vom 7. 12. 2007 (elérhető www.bundespraesident.at/rte/upload/rechtsgutachten_univ_prof_dr_oehlinger.pdf); hasonlóan Vosskuhle: i. m.

¹³⁸ Ennek az utólagos korlátozott értelmezésnek a közös elfogadása a „szerződések urainak” utólagos közös konkludens „értelmező nyilatkozataként” értelmezhető (ahogy az explicite az ESM-szerződést módosította, vö. VfSlg 19.750/2013).

¹³⁹ EUSZ 5. cikk (3) bek.

¹⁴⁰ Art 4 Abs 2 EUV. Vö. a tagállamok közötti differenciált megközelítés lehetőségéhez az Európai Bíróság 2004. október 10-i, C-36/02 sz. Omega-ügyben hozott ítélete, msz. 37–38.; ill. a 2010. december 22-én a C-208/09 sz. Sayn-Wittgenstein-ügyben hozott ítélete, msz. 91. Utóbbi ítélet igen érdekes Whathelet főtanácsnok 2016. január 14-i, C-438/14 sz. Bogendorff-ügyben kifejtett záróindítványa fényében, különösen msz. 101–108.; az Európai Bíróság 2016. június 2-i ítélete maga ugyanakkor ettől eltér (msz. 73–76.). Lásd szintén Öhlinger: EU-Beitritts-BVG... msz. 26.

¹⁴¹ EUSZ 9. cikk 3. mondat, ill. EUMSZ 20. cikk (1) bek. 2. mondat.

- az „alapító szerződések” rendelkezései az uralkodó álláspont szerint¹⁴² alapvetően bármikor megtámadhatók lennének a Szövetségi Alkotmánytörvény 140. cikke szerinti eljárásban (normakontroll) ennek esetleges következményével, a belső jogi alkalmazhatóság tilalmával.
- A Szövetségi Alkotmánytörvény 140a cikke szerinti eljárás (nemzetközi szerződések vizsgálata) nem alkalmazható nemzetközi szervezetek határozataira,¹⁴³ és ennél fogva az EUSZ 48. cikk 6. bek. szerinti egyszerűsített szerződésmódosításra¹⁴⁴ vagy az EUMSZ 352. cikk szerinti hatáskör-kiegészítésekre, és ennél fogva még kevésbé az egyéb levezetett általános jogi előírásokra vagy individuális jogi aktusokra, így az Európai Bíróság ítéleteire. Ezért tehát – az effektivitás szempontjából nézve *nem optimálisan* – az egyének, a közigazgatási hatóságok, a bíróságok, illetve a törvényhozó parlamentek kezdeményezésén múlik, hogy az uniós jogrendszer egyes részeivel ellentétes jogi aktusokat hozzanak meg, s ezáltal teremtsék meg annak az előfeltételeit, hogy egy nemzeti felsőbíróság – lehetőség szerint az Alkotmánybíróság – a szóba jöhető jogorvoslat útján az uniós jogrendszer adott elemét ténylegesen, a *konkrét esetben* „*ultra vires*” aktusnak minősítse, és ennek megfelelően Ausztria számára nem kötelezőnek *nyilvánítsa*, vagy ezzel éppen ellentétesen, az uniós jog alkalmazandóságát minden kétséget kizáróan megállapítsa.

3.3.3 AZ UTÓLAGOS SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁSOK ÉS A SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYTÖRVÉNY 2008 I/2 NOVELLÁJA

(a) Az Amszterdami, a Nizzai és a Lisszaboni Szerződés

A csatlakozást követő szerződésmódosításokat speciális alkotmánymódosító felhatalmazások révén (de az alkotmányos rend egészének minősülő változtatás nélkül) oldották meg, amelyek közül a Lisszaboni Szerződésre vonatkozó formula (a BVGI 2001 I/120 1. cikke) a következőképpen hangzik:

¹⁴² Lásd fent 108. lj. Természetesen az egyes eseteket differenciálni kell: miközben a Csatlakozási Alkotmánymódosítás által átfogott elsődleges jogi rendelkezések egyáltalán nem vizsgálhatók felül, az alkotmánymódosítóként elfogadott elsődleges jogi rendelkezések mértéke pusztán az alkotmányos alaprend lenne, minden más elsődleges jog esetén bármilyen alkotmányjog (vö. ehhez szintén *Griller: Fiskalpakt...* 181.).

¹⁴³ Lásd fent 64. lj.

¹⁴⁴ Az EUB egy ilyen módosítást a Pringle-ügyben az Európai Tanács határozataként kvalifikált. Az osztrák Szövetségi Alkotmányozó már korábban, a Szövetségi Alkotmánytörvény 2008 I/2 novellájával az ilyen jellegű határozatokra előírt parlamenti jóváhagyás révén és a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikke (4) bek. analóg alkalmazása mellett speciális előírásokat hozott (Art 23i Abs 4 B-VG), vö. Helmut Tichy – Philip Bittner: *Aktuelles aus der Staatsvertragspraxis des Völkerrechtsbüros seit der B-VG-Novelle 2008*. In Clemens Jabloner et al. (szerk.): *Gedenkschrift Robert Walter*. 2013. 843. (849–850.), ugyanakkor a Szövetségi Alkotmánytörvény 140a cikkének figyelembevétele nélkül.

„(1) A 2001. február 26-án aláírt Nizzai Szerződés az Európai Unióról és az Európai Közösségekről szóló szerződés módosításáról, valamint az egyes azzal összefüggő jogi aktusok csak a Nemzetgyűlés jóváhagyásával köthetőek meg. Az jóváhagyó határozatot a Nemzetgyűlés csak a tagjai legalább felének jelenléte mellett a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával hozható meg; a *Szerződés azon rendelkezéseit, amelyek az Alkotmányt megváltoztatják vagy kiegészítik*, nem szükséges mint »alkotmánymódosító« hatásút megjelölni.

(2) A Szerződéshez ezenfelül szükséges a Szövetségi Gyűlés hozzájárulása. Ezt a határozatot a Szövetségi Gyűlés a tagjai legalább felének jelenléte mellett a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával hozhatja meg.

(3) Amennyiben az (1) és (2) bekezdés másképpen nem rendelkezik, a Szerződésre a Szövetségi Alkotmánytörvénynek az államszerződésekre vonatkozó rendelkezései alkalmazandók.”

E szövegezésből (különösen az első bekezdésben kiemelt passzusra és az Alkotmányszerződés 50. cikkére történő utalásra tekintettel) világosan kitűnik *az államszerződés alapvetően alkotmánymódosító jellege* (még ha ez nem is mindegyik rendelkezés esetén áll fenn, és nyitott, hogy konkrétan melyik esetében). Ugyanez érvényes a BVG 2005 I/12 első cikkére, az Ausztrián kívüli okokból soha hatályba nem lépett *Európai Alkotmányszerződésre*.

Kevésbé világos volt ezzel szemben az *Amszterdami Szerződés* esetén választott megfogalmazás; a BVG 1998 I/76 első cikke csupán a következőképpen hangzott:

„Az 1997. október 2-i Amszterdami Szerződés az Európai Unióról és az Európai Közösségekről szóló szerződés módosításáról, valamint egyes ezekkel összefüggő jogi aktusok csak a Nemzetgyűlés és a Szövetségi Gyűlés erre vonatkozó hozzájárulásával köthetők meg. Ezek a határozatok a tagok legalább felének jelenléte mellett a leadott szavazatok kétharmadával hozhatók meg.”

Ahogy könnyen belátható, itt hiányzott a döntő, az államszerződések alkotmánymódosító jellegére kifejezetten utaló passzus. Ugyanakkor ezt a speciális felhatalmazást *az Alkotmánytörvény 50. cikkére tekintettel fogalmazták meg*, amely – éppen azokkal a kvórumokkal, mint a BVG 1998 I/76 1. cikke – épphogy csak *az alkotmánymódosító államszerződésekhez szükséges parlamenti jóváhagyást szabályozta*. Ez a szabályozás az Amszterdami Szerződés esetén ugyan szövegszerűen hibás volt, ugyanakkor a kontextusra tekintettel ugyanúgy volt érthető, mint a Nizzai Szerződés kapcsán érthetőbben megfogalmazott szöveg.¹⁴⁵

¹⁴⁵ E harmonizáló álláspont elfogadásáért szólnak a Nizzai Szerződéshez fűzött (RV 565 Blg NR XXI. GP, 2 §) hivatalos magyarázatok. Ellene szólnak ugyanakkor az Amszterdami Szerződéshez fűzött hivatalos magyarázatok (RV 1152 Blg NR XX. GP, 3), amelyek kifejezetten eltekintettek az Amszterdami Szerződés, illetve annak egyes rendelkezései „rangjának megfelelő besorolásától”, miközben a Nizzai Szerződés esetén

(b) A 2008 I/2 Novella és a Lisszaboni Szerződés

Pontosan a bemutatott, korábbi, speciális felhatalmazásokhoz történő szövegszerű hasonlóság állítása mellett¹⁴⁶ a Szövetségi Alkotmánytörvény 2008/2 novellája azon jövőbeni államszerződések esetére is, amelyekkel „az Európai Unió alapító szerződéseit megváltoztatják”, egy *általános* (először a Lisszaboni Szerződés parlamenti jóváhagyása érdekében igénybe vett¹⁴⁷) jogalapot hozott létre *az alkotmánymódosító államszerződés kategóriájának teljes mértékű és egyidejű megszüntetése* mellett¹⁴⁸ (amely tehát immár nem áll rendelkezésre mint a kiegészítő rendszertani értelmezéshez igénybe vehető kontextus, amelyet például, ahogy azt az a) pont alatt bemutatunk, az Amszterdami Szerződéshez szükséges speciális felhatalmazáshoz lehetett figyelembe venni).

Az (itt is¹⁴⁹) láthatóan elérni kívánt formális esztétikai nyereséget¹⁵⁰ ugyanakkor mindazon államszerződések esetén drágán kell megfizetni, amelyeknek maguknak nincs az alkotmány egészét megváltoztató jellegük, és ezért ennek hiányában a Szövetségi Alkotmánytörvény 44. cikk (3) bekezdése alapján¹⁵¹ népszavazás tárgya kell, hogy legyen (*Öhlinger* szerint¹⁵²), illetve amelyek esetén, ahogy korábban is, egy az alkotmány egészének megváltoztatására irányuló eljárást kell lefolytatni (a hivatalos indoklás szerint¹⁵³).¹⁵⁴

világosan máshogy szólt: „Es soll daher auch der Abschluss des Vertrages von Nizza auf Grund einer besonderen bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung erfolgen und von einer ausdrücklichen Bezeichnung des Vertrages oder einzelner seiner Bestimmungen als »verfassungsändernd« abgesehen werden.” Az Amszterdami Szerződés esetén ugyanakkor a hivatalos magyarázatok azt is tartalmazzák, hogy: „Mit Artikel II dieses sogenannten Beitritts-BVG wurde eine eigenständige Rechtsgrundlage geschaffen, auf Grund derer sich eine gesonderte Bezeichnung sämtlicher verfassungsändernder Bestimmungen des Beitrittsvertrages erübrigte.” In Verbindung mit der ausdrücklichen Feststellung, für Amsterdam stellten sich „gleichartige rechtstechnische Probleme”. Ahogy a csatlakozás során a Lisszaboni Szerződés esetén is hasonló, az alapító szerződések alkotmánymódosító minőségére lehet következtetni.

¹⁴⁶ RV 314 Blg NR XXIII. GP, 8.

¹⁴⁷ Lásd továbbá *Tichy-Bittner*: i. m. 848.

¹⁴⁸ In der RV 314 Blg NR XXIII. GP, 3 heißt es: „soll eine Erlassung oder Änderung von Verfassungsrecht durch Staatsverträge in Hinkunft nicht mehr möglich sein.” Demgemäß wurden die bisherigen Wendungen in Art 50 Abs 3 B-VG (alt), die auf eine verfassungsändernde Kraft von Staatsverträgen Bezug nahmen („wenn durch den Staatsvertrag Verfassungsrecht geändert oder ergänzt wird, Art. 44 Abs. 1 und 2 sinngemäß anzuwenden”; „sind [...] als »verfassungsändernd« zu bezeichnen”) sämtlich gestrichen.

¹⁴⁹ Lásd már 93. lj.

¹⁵⁰ A módosítást a RV 314 Blg NR XXIII. GP, 3, a következőképpen indokolta: „Um eine weitere Zersplitterung des Verfassungsrechts insbesondere im Bereich staatsvertraglicher Normen hintan zu halten, [...]”.

¹⁵¹ Vö. a B-VG 50. cikk (4) bekezdésébe felvett passzust „unbeschadet des Art. 44 Abs. 3”.

¹⁵² *Öhlinger*: Art 50 B-VG... msz. 70.

¹⁵³ RV 314 Blg NR XXIII. GP, 9; lásd szintén *Öhlinger*: Art 50 B-VG... msz. 69., továbbá *Gabriele Kucsko-Stadlmayer-Gerda Marx*: Genehmigungsbeschluss des NR kein tauglicher Anfechtungsgegenstand in Verfahren nach Art 140, 140a B-VG. JAP 2009/2010/3. 23. (24.); *Mayer-Kucsko-Stadlmayer-Stöger*: i. m. msz. 246/6b.

¹⁵⁴ Az, hogy e kérdés kapcsán a 2008-as reformot követően ilyen bizonytalanság áll fenn, mindennél többet mond.

- Egyrészt immár maga a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikkének (4) bekezdése is egy olyan jelenléti és döntéshozatali többséget ír elő a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikkének (1) bekezdése első albekezdése az államszerződésekre, mint ami korábban az alkotmánymódosító államszerződésekre volt alkalmazandó, és ezzel semmiképpen sem hoz létre semmilyen *törvényhozástechnikai könnyebbséget*;
- Másrészt ezeknek az államszerződéseknek *sinces* a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikkének (1) bek. második albekezdése szerint, éppúgy, mint az első albekezdés szerintieknek, a világos szöveg¹⁵⁵ és törvényhozási motiváció¹⁵⁶ alapján, valamint a korábbi speciális felhatalmazások megfogalmazásával történő összehasonlításra tekintettel,¹⁵⁷ *semmilyen alkotmánymódosító rangjuk*.¹⁵⁸

Theo Öhlinger szerint, aki a reform egyik *spiritus rectora* volt,¹⁵⁹ mindez nem is szükséges, mivel az uniós jog *maga* is elsőbbséget követel meg a nemzeti alkotmányjoggal szemben, és Ausztria már magával a *Csatlakozási Szövetségi Alkotmánytörvénnyel megnyitotta jogrendjét ezzel az érvényességi igénnyel szemben*.¹⁶⁰ Ténylegesen igaz ez a nézet?

Ha az Alkotmány 1995-ös átfogó módosításának ténylegesen csupán *statikus* hatása volt,¹⁶¹ akkor ez azt is jelenti, hogy a közösségi jognak az akkori, *még a szövetségi alkotmányjogi alarend egyes elemeivel szemben is alkotmányosan elismert elsőbbsége csak az akkor érvényes elsődleges jogra és az az alapján meghozható másodlagos jogra terjedhetett ki*; éppen ezért az elsődleges jognak az ezt követő kiter-

¹⁵⁵ Lásd 147. ljt.

¹⁵⁶ Lásd 149. ljt.

¹⁵⁷ Lásd fent a) pont.

¹⁵⁸ Így helyes Rill–Schäffer: i. m. msz. 13.; Tichy–Bittner: i. m. 850. Ezen nem változtat az osztrák AB azon álláspontja, hogy kifejezett hangsúlyt fektet arra, hogy a Quorum szabályai nem változtak (vö. az osztrák AB VfSlg 19.809/2013 sz. döntésével: „... Zweck der Neuregelung des Art50 Abs1 Z2 iVm Abs4 B-VG durch die B-VG-Novelle BGBl I 2/2008, mit dem genannten Regelungssystem allgemein eine verfassungsrechtliche Grundlage für den Abschluss von Änderungen von vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union zu schaffen, die die Genehmigung solcher Verträge jedenfalls den für Verfassungsänderungen erforderlichen Beschlussquoren unterwirft.”; hasonlóan VfSlg 16.151/2001).

¹⁵⁹ Öhlinger tagja volt a reform előkészítésével megbízott szakértői csoportnak a Szövetségi Kancellárián (lásd RV 314 Blg NR XXIII. GP, 2).

¹⁶⁰ A belső jogrendszer megnyitásának alapvető szükségességéhez lásd már Öhlinger: EU-BeitrittsBVG... msz. 15.

¹⁶¹ Öhlinger az EU-BeitrittsBVG kommentárában maga is egy fenntartás nélküli nyitásról beszél (msz. 15.), és úgy tűnik, még ha ezt az eredményt relativizálja is (vö. msz. 19., msz. 54.), hogy a csatlakozással a jogrendnek egy teljes mértékű dinamikus megnyitásából indul ki, s ennek megfelelően nem ismer el semmilyen integrációs korlátot, vö. msz. 25., 55.).

jesztései (mint ahogy azt a szövetségi alkotmányozó később a Nizzai és az Amszterdami Szerződés kapcsán világosan felismerte) mindig egy *megújult szövetségi alkotmányjogi alapot* tettek szükségessé, még ha ez a megújulás az 1995-ös állapothoz mérve nem is érte el az alkotmányos rend újabb átfogó reformjának a szintjét.¹⁶²

Ha ez ugyanakkor helytálló, *akkor hogyan lehetett a Lisszaboni Szerződésnek a (világosan¹⁶³) csupán egyszerű törvény erejével megtörtént jóváhagyása révén ezeket a szerződéssel keletkezett újításokat létrehozni?*

Rill és Schäffer¹⁶⁴ azt az álláspontot képviselik, hogy a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikk (1) bek. második albek. szerint megkötött szerződés a *Szövetségi Alkotmány* egy újabb *részleges módosítását jelenti*; a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikke szerinti unikális alkotmánymódosítás ugyanakkor „nem egy formális értelemben vett új alkotmányos előírás, *hanem materiális értelemben*”, ami ugyanakkor „*a formális értelemben vett alkotmánnyal szemben derogációs hatással bír*”(!)

Ezzel ugyanakkor elismerjük, hogy a dolog természeténél fogva *minden egyes szerződéssel (természetesen) újabb belső alkotmányos előírás születik*, amely csupán jogtechnikai alkalmatlanság miatt (vagy más okból?)¹⁶⁵ nem a saját valós rangjának megfelelően kerül besorolásra.¹⁶⁶ És ezzel az alkotmánybíráskodásra

¹⁶² Ezt a speciális szövetségi alkotmányjogi felhatalmazást ugyanakkor a 2008 I/2 BVG-novella hatályon kívül helyezte, ami azzal a következménnyel járt, hogy ezáltal az érintett szerződések alkotmányjogi alapja megszűnt (lásd Griller: Fiskalpakt... 180.).

¹⁶³ Minden zavar ellenére az Amszterdami Szerződés aláírására szolgáló felhatalmazás elkerülte annak egyértelmű állítását, hogy az Amszterdami Szerződés nem tartalmaz alkotmányjogot.

¹⁶⁴ Art 44 B-VG, msz. 13. Hasonlóan Griller: Fiskalpakt... 178.: „Solche Verträge dürfen (weiterhin) inhaltlich verfassungsgemäß sein, ohne ausdrücklich als verfassungsändernd bezeichnet werden zu müssen.”

¹⁶⁵ Nem túl nehéz egy az alkotmányos követelményeknek eleget tevő általános klauzulát gyártani, ahogy például az alábbi példa ezt demonstrálja:

„Artikel XY (1) Österreich ist, auf der Grundlage (i) des EU-Beitrittsvertrages und (ii) der nachfolgenden Verträge [...], Mitglied der Europäischen Union. Diese Verträge und auf deren Grundlage gebildetes sonstiges Recht der Organe der Union gehen, insoweit sie innerstaatlichem Recht, einschließlich von Bundes- oder Landesverfassungsrecht, oder sonstigem Völkerrecht widersprechen, diesem vor. Dies gilt nicht gegenüber zwingendem Völkerrecht der bundesverfassungsrechtliche Grundordnung, soweit diese nicht mit Blick auf den Abschluss eines dieser Verträge im Verfahren nach Art 44 Abs 3 B-VG angepasst worden ist diesem Artikel.”

(2) Abs 1 gilt auch für künftige Verträge, mit denen die bisherigen Verträge abgeändert oder ergänzt werden. Derartige Verträge bedürfen jeweils der Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates. Diese Beschlüsse bedürfen jeweils der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.”

Bei Holzinger, JRP 1996, 166, do FN 30, findet sich denn auch das Eingeständnis, es sei „zu befürchten gewesen”, „dass die zu erwartenden Auseinandersetzungen über die zweckmäßige Formulierung solcher Integrationsschranken die verfassungsrechtliche Vorbereitung des österreichischen EU-Beitrittes unnötig belasten würden”, weshalb eine ausdrückliche Statuierung eben unterblieben sei (!).

¹⁶⁶ Az európai jognak a belső jog részeként történő értelmezése elutasítása (az ezzel ellentétes nézőpont Hans René Laurers: Europarecht und österreichische Rechtsordnung – Rechtsnormen in einem einheitlichen

marad, hogy az alkotmányos létrejövetel pusztán eljárási előírása és a materiális hatások¹⁶⁷ tulajdonképpen *szükséges, de hiányzó alkotmányos meghatározása* közötti különbséget meghatározza (és hogy valójában le is fedje¹⁶⁸).

3.3.4 A SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYTÖRVÉNY 9. CIKK (2) BEK. SZERINTI KUMULÁCIÓ PROBLEMATIKÁJA

Az Alkotmánybíróság VfSlg 19.809/2013 sz. határozata szerint:

„A Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bekezdése az ezen a jogalapon átruházott hatáskörökkel kapcsolatosan kizárja, hogy a felségjogok átruházására vonatkozó ezen alkotmányos rendelkezésből fakadó korlátozásokat figyelembe lehessen venni más, külön alkotmányos jogalapon úgy, hogy az ebből az alkotmányos rendelkezésből fakadó, a felségjogok átruházására vonatkozó korlátokat nem lehet figyelembe venni, ha az alapító szerződések szerint az Európai Unióra történő átruházás más speciális alkotmányos alapon történt meg.”

Egyetértően foglalt állást *Thomas Müller*:¹⁶⁹

„A Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikke (2) bekezdése alkalmazhatósága normatív előfeltételeinek vizsgálatakor (»egyes felségjogok«) nem az a döntő, hogy a felségjogokat milyen mértékben ruházták már át az uniós alapító szerződésekkel az Európai Unióra. Másképp kifejezve: uniós jogilag és nemzetközi jogilag egy nemzetek feletti szervre átruházott felségjogok a Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikke (2) bekezdése alkalmazása szempontjából *nem »adhatók össze«*. Ha ez lenne a helyzet, akkor a felségjogok Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bekezdése szerinti átruházásának megengedhető mértékét, tekintettel az uniós szerveknek az elsődleges jogalapján már fennálló hatáskörei sűrűségére, már minden egyes további nemzetközi átruházás automatikusan átlépné. Mindazonáltal a Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikk (2) bekezdésének egy konkrét nemzetközi szerződésre történő alkalmazása során a felségjogoknak minden korábbi nemzetközi jogi szerződésen alapuló átruházását figyelembe kell venni. A bíróság álláspontja szerint ugyanakkor a Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikke (2) bekezdése alapján egy szervre átruházott felségjogok összessége számít.”

Stufenbau? Ein „Vorwort“. ÖJZ 1997. 801. skk., nem talált elfogadásra) megdöbbenően emlékeztet a meg szállási jog kezelésére (lásd feljebb 2.2 pont).

¹⁶⁷ Ha az itt bemutatott kritika helytálló, akkor a Szövetségi Alkotmánytörvény 2008 I/2 novellája egy sajátos alkotmányjogi kuriózum: egy általános szabályt egy államszerződésnek az alkotmányos létrejöttét illetően, amely további alkotmányos rangú speciális kiegészítés nélkül, nagy valószínűséggel tartalmi alkotmányellenességhez vezet (!)

¹⁶⁸ A VfGH eleddig – az alkotmányozóval egyetemben – *implicit*e a szerződés belső jogi joghatályából indult ki (mindenekelőtt lásd VfSlg 19.632/2012!).

¹⁶⁹ ÖZW 2014. 53. sk.

Ez álláspontom szerint legalábbis félreérthetően lett megfogalmazva.

- Ugyanis egyrészt az alkotmányos rend egy újabb esetleges átfogó módosításának szükségességét az 1995-ös átfogó módosítás alapján kell kiszámítani; ehhez mindenesetre a jogi helyzet *valamennyi időközbeni módosítását* figyelembe kell venni, és az, hogy milyen jogalapon nyugodtak az egyes módosítások, nem játszhat szerepet.
- Ha a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikk (1) bek. második albekezdését mint speciális alkotmányos felhatalmazást értjük, akkor világos lesz, hogy ennek alapján úgy mennyiségileg, mint minőségileg több ruházható át, mint a Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikke (2) bekezdése révén.

Mindebből ugyanakkor még nem következik, hogy a hatásköröknek a Szövetségi Alkotmánytörvény 9. cikke (2) bekezdésén alapuló – az alkotmányos rend egészének megváltoztatását el nem érő – átruházhatóságát illetően a hatásköröknek az eddigi összesített mértéke [beleértve a Szövetségi Alkotmánytörvény 50. cikk (1) bek. második albekezdése alapján történeteket] teljesen jelentéktelen lenne: ugyanakkor annak a megítélése, hogy vajon egy átruházandó „felségjogot” még mint „egyes felségjogot” lehet értelmezni, a még autonóm módon fennálló felségjogok alapján történhet meg; vagy másként kifejezve: *minél kevesebb áll még rendelkezésre, annál értékesebb egy más körülmények között triviális felségjog*, annál inkább lehet ezt a (megmaradt) „lényegi feladatok” (redukálódott) csoportjához számítani...

4 Záró megjegyzések

Az „emberek feletti uralom”, legalábbis ebben a világban, elkerülhetetlennek tűnik;¹⁷⁰ nem kellene ezt az elkerülhetetlent – éppen az érintett emberek érdekében – legalábbis optimális óvatossággal és konzisztenciával kialakítani? A jelenlegi osztrák alkotmányjogi szabályok ennek a posztulátumnak, legalábbis az itt bemutatott területen, nem tesznek eleget.

¹⁷⁰ Lásd fent 2. lj.

Uniós jog a Cseh Köztársaságban: a cseh alkotmány „európaizált” értelmezésének korlátai és az ultra vires doktrína¹

1 Az uniós jog alkotmányos szabályai a Cseh Köztársaságban

A Cseh Köztársaság 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz. A politikusoknak volt tehát idejük megismerkedni az uniós tagságból fakadó, a régebbi tagok által már tapasztalt alkotmányjogi konfliktusokkal. Mivel az alkotmány eredeti szövege² nem tartalmazott rendelkezést az integrációról, 2001-ben elfogadták annak módosítását,³ amelynek legfőbb célja az lett, hogy biztosítsa az összhangot a cseh alkotmányos rend⁴ és az uniós tagságból eredő kötelezettségek között. Emellett arra is irányult, hogy a köztársaság megfelelően alkalmazni tudja az uniós jogot a csatlakozást követően. Mindeközben politikai kompromisszumnak minősült, amellyel hosszas egyeztetést zárt le a parlament,⁵ és amelyet Jiří Zemánek (cseh jogtudós és alkotmánybíró 2014 óta) „minimalistaként” jellemzett.⁶ Végül soron a módosítás relatíve széles teret hagyott a bírói és politikai jogértelmezésnek, egyaránt biztosítva az uniós jog erőteljesebb érvényesülését támogató, illetve az azt ellenző (és ebből adódóan az uniós joggal szemben alkotmányjogi korlátokat felállítani szándékozó) értelmezések lehetőségét.

¹ Fordította Lukonits Ádám.

² 1/1993 Coll. sz. alkotmányos törvény.

³ 395/2001 Coll. sz. alkotmányos törvény. Egy másik alkotmányos törvény is létezett a témában (515/2002. Coll.), mivel azonban a csatlakozási népszavazásról szólt, az Unióhoz való csatlakozással tárgytalanná vált, és a 71/2012 Coll. sz. törvénnyel hatályon kívül helyezték.

⁴ A „cseh alkotmányos rend” (ústavní pořádek České republiky) mint kifejezés az alkotmánybíróság által alkalmazott alkotmányos keretre utal. Az alkotmány 122. cikk (1) bekezdése szerint az alkotmány, az alapjogi katalógus és az alkotmányos törvények tartoznak ide.

⁵ Vladimír Sládeček – Vladimír Mikulea – Jindřiška Syllová: *Ústava České republiky. Komentář*. C.H. Beck, Prága 2007. 78–80.

⁶ Jiří Zemánek: *Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné. Jurisprudence* 2006/15. 47–48.

Mindenekelőtt fontos leszögezni, hogy a 2001-es alkotmánymódosítás nem csupán az Európai Unióról szolt, az „Európai Unió” és „európai integráció” kifejezések még csak fel sem merültek benne. Általánosabb, a nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartásáról szóló rendelkezéssel egészítette ki az alkotmány bevezető részét,⁷ amely „szuverén, egységes és demokratikus, a joguralom által szabályozott” entitásként jelöli meg az országot. Felhatalmazást adott továbbá a köztársaságnak, hogy hatásköröket ruházzon át nemzetközi szervezetekre, azok szerveire, emellett a hatáskör-átruházást eljárási szabályokhoz kötötte (nemzetközi szerződés elfogadása minősített többséggel mindkét parlamenti kamara által vagy népszavazás útján). Ebből adódóan az újonnan megalkotott „Európa-klauszula” nem csak az uniós tagság megteremtéséhez, hanem például a Nemzetközi Büntetőbíróság státútumának ratifikálásához is hozzájárult. Az Unió vonatkozásában kétszer alkalmazták: a csatlakozási szerződés 2003-as és a Lisszaboni Szerződés 2009-es elfogadásakor.

A módosítás tovább erősítette a nemzetközi eredetű normák közvetlen alkalmazhatóságát, az alkotmány eredeti szövege ugyanis mindösszesen az alapvető jogok tekintetében írta elő a nemzetközi jogforrások elsőbbségét a belső joghoz képest.⁸ E szabályozás célja az volt, hogy a demokratikus átmenet felé a nemzetközi alapjogvédő eljárások mentén terelgesse az országot az átalakulás első éveiben. Ezen bővített a 2001-es alkotmánymódosítás, amely után a nemzetközi jog minden olyan elemét elsőbbség illeti meg, amely feltételezi a parlament egyetértését (és persze a ratifikációt). Mivel az alkotmány parlament általi elfogadáshoz köt minden olyan nemzetközi megállapodást, amely „egyéni jogokat és kötelezettségeket érint”, vagyis a szövetségi, béke- és egyéb szerződéseket, a nemzetközi kereskedelmi egyezményeket, a nemzetközi szervezetekben való részvételt, és minden olyan normát, amely a belső jogban törvény által szabályozott tárgykört érint, a nemzetközi megállapodásoknak csak egy meglehetősen szűk köre marad ki a megújult „Európa-klauszula” alkalmazása alól.

Végül, de nem utolsósorban, a módosítás új hatásköröket juttatott az alkotmánybíróságnak. A testület jogosulttá vált a nemzetközi szerződések előzetes vizsgálatára az alkotmányos rendbe való ütközést illetően. Az eljárás a már aláírt, viszont

⁷ A pontos kifejezés szerint „a Cseh Köztársaság köteles megvizsgálni a nemzetközi jogból eredő kötelezettségeit”. A tanulmányban hivatkozott fordítás az alkotmánybíróság honlapján érhető el: www.usoud.cz/en/constitution-of-the-czech-republic/.

⁸ Az emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményeket nem tekintették az alkotmányos rend részének. Egy 2002-ben meghozott alkotmánybírói ítéletet, amely sokkal befogadóbban közelítette meg a kérdést, éppen ezért támadtak a jogirodalomban. Zdeněk Kühn – Michal Bobek: What About that „Incoming Tide”? The Application of EU Law in the Czech Republic. In: *The Application of EU Law in the New Member States. Brave New World* (szerk. Adam Lazowski). Asser Press, Prága 2010. 332.

ki még nem hirdetett egyezményekre nézve kezdeményezhető, szűk kör által, szigorú határidők mellett.⁹

Az európai integrációra vonatkozó alkotmányjogi előírások bemutatása nem lenne teljes azoknak a kérdéseknek az ismertetése nélkül, amelyek rendezését az alkotmánymódosítás elmulasztotta. Először is, az alkotmány 9. cikkének „örökkévalósági” klauzulája érintetlen maradt. Eszerint „bármely olyan változás, amely a joguralom által szabályozott demokratikus társadalom alapvető követelményeit érinti, megengedhetetlen”. Ahogyan az később is látható lesz, a klauzula, amelyet a világháború utáni német alkotmány jog inspirált, kiindulópontként szolgált korlátok bevezetésére a csatlakozás utáni uniós jogalkalmazással szemben.

Ezen felül a módosítás az uniós jog sajátosságainak a figyelembevételével is adós maradt. Ebből adódóan még a csatlakozás utáni alkotmányszöveg sem határozza meg egyértelműen az uniós jog elsőbbségének vagy a közvetlen hatályosságnak a belső jogra gyakorolt hatását. A harmadik cukorkvóta-ügy (lásd lejjebb) idején átfogó vita alakult ki az akademikusok között arról, hogy az uniós jog alkalmazását az alkotmány 10. cikkére (amely a nemzetközi szerződések alkalmazása felé nyitja meg a belső jogot) vagy 10a. cikkére (amely a nemzetközi szervezetekre történő hatáskör-átruházásra ad felhatalmazást) kell alapozni.¹⁰

Az uniós bíróságra nézve sem kerültek be egyértelmű rendelkezések az alkotmányba, de ugyanígy arról sem, hogy lehetséges-e alkotmányossági vizsgálat alá vonni az uniós jogot átültető cseh jogszabályokat vagy a közvetlenül hatályosuló másodlagos uniós aktusokat.

Ellentétben más tagállamok alkotmányaival, a cseh szabályozás nem tesz említést az uniós polgárságról, illetve nem rendezi a cseh alapjogi chartának¹¹ azt az előírását, amely meggátolja, hogy az állampolgárok kötelezhetők legyenek a Cseh Köztársaság elhagyására.

Mindezeknek a megválaszolása és orvoslása elsődlegesen az alkotmánybíróságra vár.

⁹ Hárman kezdeményezhetik az eljárást: a köztársasági elnök, a parlamenti kamarák és meghatározott számú parlamenti képviselő. A képviselők azt megelőzően fordulhatnak az alkotmánybírósághoz, hogy kamarájuk elfogadta volna a szerződést. Ugyanez igaz a kamarákra a köztársasági elnök vonatkozásában. Az elnök pedig csakis akkor kezdeményezhet eljárást, ha mindkét kamara sikeresen jóváhagyta a ratifikációt, ő maga viszont még nem írta alá a dokumentumot.

¹⁰ Kühm-Bobek: i. m. 330–331.

¹¹ A charta része az alkotmányos rendnek, és ugyanolyan jogi kötőerővel rendelkezik, mint az alkotmány vagy az alkotmányos törvények.

2 A cseh alkotmánybíróság

Az alkotmánybíróság felépítését és működését egyértelműen a német minta inspirálta. A rendesbírói szisztémától elkülönülten állították fel „az alkotmányosság védelméért felelős bírói szervként”.¹² Hatásköre kiterjed a törvényhozási és adminisztratív szabályok, illetve a végső egyedi aktusok alkotmányossági vizsgálatára, beleértve a rendesbíróságok döntéseit is. A testület jogosult még a nemzetközi szerződések előzetes vizsgálatára. Ezenfelül az alkotmány a választási eljárás, az állami és az önkormányzati szervek közti hatásköri összeütközések, illetve a köztársasági elnök közjogi felelőssége vonása terén is juttat bizonyos jogokat.

A 2004 utáni uniós tárgyú ügyek a létező összes fontosabb eljárástípust érintették: a privilegizált politikai szereplők által indított eljárásokat (cukorkvóta-ügy, európai elfogatóparancs-ügy), az alkotmányjogi panaszeljárást (a csehszlovák nyugdíjak ügye) és a ratifikációt megelőző nemzetközi szerződések felülvizsgálatára irányuló normakontroll-eljárást (első és második Lisszabon-ügy).

Az alkotmánybírákat tíz évre választják, az újraválasztás lehetőségével. A köztársasági elnök nevezi ki őket, miután a parlament felsőháza (a Szenátus) jóváhagyta a jelölést. Utóbbi jelentősége meglehetősen felértékelődött az elmúlt években, amit jól mutat, hogy az új alkotmánybírók kinevezése Václav Klaus második elnöksége idején (2008–2013) a testület *de facto* ellehetetlenüléséhez vezetett, mivel a Szenátus konzekvensen megvétózta a köztársasági elnök által állított jelölteket.¹³

Megalapítása óta az alkotmánybíróság erőteljes politikai szereplővé nőtte ki magát, képességgel és hajlandósággal arra, hogy még a jelentősebb politikai kezdeményezéseknek is útját állja. Így például megakadályozta a választási rendszer többségi elemeinek az alsóház javára történő megerősítését, amelyet bár mindkét nagy párt (a Miloš Zeman vezette Szociáldemokrata Párt és a Václav Klaus vezette Civil Demokrata Párt) támogatott, ellenzői is akadtak Václav Havel köztársasági elnök és apróbb parlamenti frakciók személyében. A testület számos szociális-gazdasági reformot megkérdőjelezett, változó sikerrel, így például a munkanélküliek közfoglalkoztatására, a kórházi díjakra vagy az egyházi javak helyreállítására vonatkozóan. Mindmáig azonban azzal a döntésével gyakorolta a legközvetlenebb hatást a politikai életre, amelyben megtiltotta a 2009-es előrehozott választások megtartását, függetlenül attól, hogy azt egy, a parlament döntő többsége által elfogadott *ad hoc*

¹² A Cseh Köztársaság alkotmánya 83. cikk.

¹³ Lubomír Kopeček: *Fenomén Václav Klaus*. Barrister and Principal, Prága 2012. 160–161.

alkotmányos törvényben rendelték el.¹⁴ Bár a politikusok folyamatosan kritizálták az ilyen és ehhez hasonló döntései miatt, megtorló jellegű korlátozásokat sem az alkotmánybíróági hatáskörökre, sem az erőforrásokra nézve nem kellett elszenvednie.

Az alkotmánybíróág és a rendesbíróágok közti kapcsolat érdekes átalakuláson megy keresztül az előbbi megalapítása óta. A testületnek eredendően nem azt szánták feladatul, hogy újdonsült fellebbviteli fórumként a már meglévő és működő szisztéma legtetején álljon. Eljárása a döntések alkotmányossági kritériumoknak való megfelelésére korlátozódott, a jogszerűség vizsgálata továbbra is a rendesbíróágoknál maradt. Mivel azonban meglehetősen vékony a határ az alkotmányosság és a jogszerűség megítélése között, a testület gyakran érzett késztetést, hogy kijavítsa, illetve kioktassa a rendesbíróágokat, éspedig azáltal, hogy döntéseiknek alkotmányjogi jelentőséget tulajdonított (noha azok „mindösszesen” a törvényhozási aktusokat sértették). Következésképpen feszültté vált az alkotmánybíróág és a felsőbb rendesbíróágok közti viszony, például a *ne bis in idem* elvnek a katonai szolgálatot lelkiismereti okból megtagadók javára történő alkalmazásával, vagy az előzetes leltartóztatás szabályaival kapcsolatban,¹⁵ ahol az alkotmánybíróág elszakadt a formalista értékeléstől, és helyette az alkotmányos alapértékekre, illetve a nemzetközi bírói gyakorlatra alapozta döntését.¹⁶ Mindez jelentősen megváltozott a Legfelső Közigazgatási Bíróág (*Nejvyšší správní soud*) 2003-as felállításával, amellyel új csúcsszervet kapott a rendesbíróági rendszer, a korábban már működő és ezt követően a polgári, kereskedelmi és büntetőügyekre fókuszáló Legfelső Bíróággal (*Nejvyšší soud*) azonos szinten.¹⁷ Az új intézmény valamennyire könnyített az alkotmánybíróágra nehezedő ügyterhen, és igyekezett a „leginnovatívabb” bíróág képében tetszelegni, például az uniós ügyek felkarolásával.¹⁸ Ahogyan azt a csehszlovák nyugdíjak ügye is szemlélteti, az alkotmánybíróág és a Legfelső Közigazgatási Bíróág között így kialakuló konfliktus az uniós jog alkalmazását illetően érdekes és egyben zavarba ejtő joggyakorlatot eredményezett.

¹⁴ Vö. Ivo Šlosarčík: Czech Republic 2009–2012: On Unconstitutional Amendment of the Constitution, Limits of EU Law and Direct Presidential Elections. *European Public Law* 2013/19. 435–437.

¹⁵ Radoslav Procházka: *Mission Accomplished. On Founding of Constitutional Adjudication in Central Europe*. Central European University Press, Budapest 2002. 160–161.

¹⁶ Uo. 238–240.

¹⁷ www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174

¹⁸ Érdekes módon maga az alkotmánybíróág volt az, amely végső soron hozzájárult a Legfelső Közigazgatási Bíróág felállításához, mikor alkotmányellenesnek nyilvánította a polgári eljárásjogi kódexnek azt a részét, amelyik az általános hatáskörű bíróságokhoz rendelte a közigazgatási ügyek elbírálását (Pl. ÚS 276/2001 sz. döntés). Mivel a határozat még két évig nem lépett hatályba, a jogalkotó nélkülözhetetlennek tartotta az önálló közigazgatási legfelső bíróság felállítását a vonatkozó ügyek elbírálására.

3 Cukorkvóták: az alkotmánybíróság kinyitja az alkotmányos rendszert az uniós jog hatása előtt

A Cseh Köztársaság egykoron meghatározó cukortermelőnek számított, meglehetősen robusztus jogi szabályozással. Az uniós csatlakozással a cseh szabályokat felváltotta a Közös Mezőgazdasági Politika, azon belül is főként az 1260/2001/EK tanácsi rendelet a cukorszektor piacának közös rendezéséről. Erre reagálva a kormány 2004-ben rendeletet alkotott (*nařízení vlády*),¹⁹ amelyben részben reprodukálta az uniós jogot, részben pedig, azzal összhangban, csökkentette a csatlakozást megelőzően meghatározott cukortermelési kvótákat. Még ugyanebben az évben 35 parlamenti képviselő az alkotmánybírósághoz fordult, állításuk szerintük ugyanis a kormányrendelet önkényesen és diszkriminatív módon, ezáltal pedig alkotmányellenesen allokálta a cukortermelési kvótákat az egyes magántermelőkhöz.

Eljárását a testület már az EU-csatlakozás előtt megindította, két ízben pedig úgy határozott, hogy a kormányrendeletek vonatkozó rendelkezései a kezdeményezők által meghatározott okokból alkotmányellenesek.²⁰ A harmadik ügyben azonban jelentősen megváltoztak a körülmények 2004 májusával. Mivel a kormányrendelet elfogadása egyenes következménye volt az irányadó uniós jog létének, a kormány azzal érvelhetett, hogy az alkotmánybíróságnak nincs hatásköre eljárni, ugyanis nem vizsgálhatja felül az uniós jogi normákat, arra kizárólag a luxemburgi bíróság jogosult.

Az alkotmánybíróság 2006 márciusában hozta meg döntését,²¹ egyhangúlag, anélkül, hogy utalt volna az Európai Unió Bíróságára. Kimondta, hogy a csatlakozás után is magát tekinti a cseh alkotmányos rend legfőbb örének, így a cseh alkotmányos szabályok alapján kell eljárnia, és nem az uniós jog szerint, amelyet nem tekint az alkotmányos rend részének és forrásának.

Ezzel együtt elismerte, hogy a csatlakozás tényét nem lehet figyelmen kívül hagyni, és így azt sem, hogy „a közösségi jog hatást gyakorol a nemzeti jog alakítására, alkalmazására és értelmezésére”. Vagyis a testület ahelyett, hogy uniós jogot alkalmazott volna, a cseh szabályokra alapozta döntését, az uniós jog kellő figyelembevétele mellett.

Az alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra, hogy jelentős átfedés van az uniós jog alapelvei és a cseh alkotmány rendelkezései között. Függetlenül attól, hogy a luxemburgi bírósággal nem konzultáltak az eljárás során, elővették a vonatkozó jog-

¹⁹ 364/2004 Coll. sz. kormányrendelet a cukoripari szektor piacának közös irányításából származó kötelezettségek teljesítésének feltételeiről.

²⁰ Pl. ÚS 45/2000 sz. döntés; Pl. ÚS 39/01 sz. döntés.

²¹ Pl. ÚS 50/04 sz. döntés.

gyakorlatát.²² A korábbi, csatlakozást megelőző cseh gyakorlattal szembemenve, az uniós jog alapján ítélték meg a kérdéses mezőgazdasági szabályokat.

Végeredményben nem állt fenn alkotmányellenesség sem a tulajdonhoz való jog, sem a jogbiztonság, a diszkriminációtíltalom vagy a vállalkozás szabadsága tekintetében.

Szintén az alkotmányjogi előírások EU-konform értelmezéséhez tartozik, hogy az uniós csatlakozással a Cseh Köztársaság hatásköröket ruházott át az Unióra. Az alkotmánybíróság szerint ennek az alkotmányban található eljárási és tartalmi feltételek mentén kellett végbemennie, elismerve, hogy az uniós jog sajátosságai és a nemzeti intézmények hatáskör-korlátozása elkerülhetetlen velejárói a folyamatnak. A kormányzat azáltal, hogy saját maga lemasolta a már létező uniós szabályozást, túllépett a hatáskörén, ugyanis a cukorkvóták szabályozása ekkorra már uniós hatáskörbe tartozott, így megsértette a vonatkozó rendelet közvetlen alkalmazhatóságát, illetve a *Variola*-ügyben²³ tett elvi megállapításokat. Ebből adódóan a testület megsemmisítette a rendelkezést, és közvetett módon felhívta a kormányt, hogy a vonatkozó uniós szabályokat alkalmazza helyette.

Az alkotmánybíróság már rögtön az első „uniós” ügyében hajlandóságot mutatott arra, hogy az EU-jog szellemében értelmezze a cseh alkotmány előírásait, és ezzel együtt elzárkózzon a luxemburgi bírósággal való párbeszédtől.²⁴ Két hónappal a harmadik cukorkvótadöntés után a testület újabb lehetőséget kapott, hogy tovább finomítson a jogalkalmazáson, egy olyan ügyön keresztül, amely jóval nagyobb politikai figyelmet kapott, mint elődje.

4 Az európai elfogatóparancs: az alkotmánybíróság köteles az alkotmányjogi előírásokat EU-konform módon értelmezni

Az európai elfogatóparancs keretszabályainak²⁵ különleges helyük van az uniós jogrendben. Okulva a 2001. szeptember 11-i eseményekből, az elfogatóparancs intézménye olyan eljárást vezetett be, amellyel számos korábbi akadályt, így például

²² Jiří Zemánek: Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné. *Jurisprudence* 2006/5. 50.; Michal Bobek – David Kosař: The Application of European Union Law and the Law of the European Convention of Human Rights in the Czech Republic and Slovakia – An Overview. *Eric Stein Working Paper* 2010/2. 3.

²³ A C-34/73. sz. *Variola*-ügyben 1973. október 10-én hozott ítélet.

²⁴ Úgy is értelmezhető a döntés, mint egy értesítés az alkotmánybíróság részéről az Unió Bírósága felé a saját álláspontjáról. Jiří Zemánek: Eurozatykač prošel u Ústavního soudu. *Jurisprudence* 2007/16. 44., 49–50.

²⁵ A Tanács kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közti kiadatási eljárásról. 2002/584/JHA. 2002 HL L 190.

a politikai vagy pénzügyi jellegű bűncselekményt elkövetőket megillető különleges bánásmódot, a saját állampolgárok kiadatásának tilalmát, a kettős büntethetőségi kritériumokat felszámolták. Mindez később mintául szolgált más, a kölcsönös elismerés elvén nyugvó büntetőjogi megoldásnak. Ezzel együtt azonban számos aggályt is felvetett a szabályozás, elsősorban a tagállami alkotmányokkal, illetve az uniós alapszerződésekben foglalt elvekkel és értékekkel való összeegyeztethetőség szempontjából. Számos alkotmánybíróság (így például a német, a lengyel) állapított meg később az elfogatóparancs és a nemzeti szabályozás közti ellentétekből adódó alkotmányellenességet.²⁶

Mivel a büntetőjogi területre nézve a felek nem állapodtak meg átmeneti időszakban, a Cseh Köztársaság a csatlakozást követően azonnal köteles volt alkalmazni az elfogatóparancs szabályait. E kötelezettség azonban nem teljesült, a vonatkozó nemzeti szabályozást csak az év második felében alkották meg, míg a tényleges alkalmazásra egészen 2005-ig várni kellett. Ezt követően az Európai Bizottság hiánynyosságokat tárt fel a cseh átültetéssel és alkalmazással kapcsolatban, különösen a csatlakozást megelőzően elkövetett bűncselekményekre nézve.²⁷

A nem megfelelőnek vélt szabályokat parlamenti képviselők megtámadták az alkotmánybíróság előtt, hivatkozva a büntetőügyekben követendő jogszerűség és a saját állampolgárok kiadatásának tilalma sérelmére. A testület két hónappal a harmadik cukorkvóta-döntés után hozta meg határozatát,²⁸ és megállapította, hogy még a harmadik pillérnek számító bel- és igazságügyi együttműködés esetében is irányadó az alkotmány hatáskör-átruházó rendelkezése.²⁹ Megerősítette saját szerepét az alkotmányos rend védelme terén, illetve a lehetőséget, hogy uniós jogot átültető belső szabályok alkotmányosságát vizsgálja. Bővített korábbi felfogásán, és megállapította, hogy valamennyi alkotmányjogi rendelkezést az uniós jogra tekintettel kell értelmezni.

Mivel az alapjogi katalógus 14. cikk (4) bekezdése nem tiltja kifejezetten a cseh állampolgárok kiadatását, mindösszesen attól óv meg, hogy hazájuk elhagyására erőszakkal kényszerítsék őket, a testület szűken értelmezte az alkotmány előírásait, és megállapította, hogy csupán akkor tiltott a kiadatás, ha hosszabb ideig vonja el az állampolgárok szabadságát a hazájukban való tartózkodásra. Erre pedig nem kerülhet

²⁶ Steve Peers: *EU Justice and Home Affairs Law. Third Edition.* Oxford University Press, Oxford 2011. 696–698.

²⁷ A Bizottság jelentése az elfogatóparancsról és a tagállamok közti kiadatási eljárásról szóló kerethatározat 34. cikkéről. COM(2011) 175.

²⁸ Pl. ÚS 66/04 sz. döntés.

²⁹ A véleményt nem minden bíró osztotta. Eliška Wagnerová különvéleményében magának a hatáskör-átruházásnak a jogszerűségét vitatta a büntetőügyekben, hivatkozva a Lisszaboni Szerződés előtti szabályok sajátosságaira.

sor az elfogatóparancs alkalmazásával. A testület érvelését segítette, hogy a jogalkotó lehetőséget biztosított az önmagukat más uniós tagállam hatóságai előtt önként felfedő bűnelkövetőknek, hogy odahaza töltsék le büntetésüket.³⁰ Az alkotmánybíróság így sikeresen elkerülte, hogy véleményt kelljen formálnia alkotmányi rendelkezéseknek az EU-konform értelmezésből adódó egymásba ütközéséről.

Még ennél is kevesebb figyelmet fordított a testület a jogszerűség elvének esetleges sérelmére, amely nem kis mértékben abból adódott, hogy a bírák (a cukorkvótákkal ellentétben) meglehetősen megosztottak voltak.³¹

Egészében nézve az alkotmánybíróság nem talált alkotmányellenességet, viszont egyértelműen fenntartotta magának a jogkört, hogy lefolytassa az elfogatóparancs alkalmazásával kapcsolatosan kezdeményezett alkotmányjogi panaszeljárásokat, különösen, ha az a más államoknak kiadott saját állampolgárok bírói védelemhez való jogát érinti.³²

5 A Lisszaboni Szerződés EU-optimista alkotmánybíróági fogadtatása

A Lisszaboni Szerződés ratifikálása újabb lehetőséget teremtett az alkotmánybírósnak az uniós jog és a cseh alkotmányos rend közti viszony tisztázására. A Cseh Köztársaság 2007 decemberében írta alá a szerződést. A ratifikációs eljárás 2008 januárjában indult a parlamentben. A folyamatot nemcsak az európai integráció legnagyobb kritikusa, Václav Klaus köztársasági elnök ellenezte, hanem a kormányzatot adó Civil Demokrata Párt egyes tagjai is. A nemzetközi szerződésekre vonatkozó előzetes normakontroll-eljárás hatékony eszköznek bizonyult az események lassítására.

Az eljárás meglehetősen merev szabályok mentén zajlik, számos, az alkotmányos szereplők előtt nyitva álló „kapuval” a normakontroll kezdeményezésére. Az elnöki „kapu” nyílik meg a legkésőbb, azután, hogy a parlament mindkét háza jóváhagyását adta a szerződés elfogadására. Részben emiatt a felsőház (a Szenátus), és nem Václav Klaus kezdeményezte a Lisszaboni Szerződés alkotmányos vizsgálatát. A parlamenti képviselők arra kerestek választ, hogy a szerződés által hozott változások összeférnek-e a Cseh Köztársaság „szuverén, egységes és demokratikus, joguralom által

³⁰ Ivo Šlosarčík: Czech Republic and the European Union Law in 2004–2006. *European Public Law* 2007/13. 367., 375–376.

³¹ Bobek-Kosař: i. m. 5.

³² Ez történt például a Pl. ÚS 111/12 sz. döntésben.

szabályozott” jellegével. Emellett felmerült a szerződés kellő rugalmassága, a *passarelle* klauzulák alkotmányossága, az Alapjogi Charta megítélése és az Unió által a Cseh Köztársaság akarata ellenére vállalt nemzetközi szerződések sorsa is.³³

Az alkotmánybíróság 2008-ban fogadta el a véleményét.³⁴ Az eljárás adta szűk mozgástér ellenére igen ambiciózus eredményre jutott. Egységében vizsgálta a szerződést, és nem tett különbséget a szerződéssel bevezetett újítások, illetve a korábbi szerződésekben is már létező rendelkezések között.³⁵ A cseh alkotmányos rendre hivatkozva megállapította, hogy az alkotmány 10a. cikke által engedett hatáskör-átruházás nem vezethet az alkotmány szövegének hallgatólagos módosításához. Érvelésében központi helyet kapott az alkotmány 9. cikk (2) bekezdése szerinti „örök-kévalósági klauzula”.³⁶

Az alkotmánybíróság 2008. novemberi véleményében nem talált kollíziót a Lisszaboni Szerződés és az alkotmány között. Mindazonáltal leszögezte: mivel a Szenátus korlátozott számú kérdést tett fel, nyitva áll a lehetőség újabb kezdeményezésekre a szerződés egyéb részeire vonatkozóan, akár a ratifikáció előtt, akár azután. Az előbbi lehetőség 2009 szeptemberében élesedett, amikor 17 szenátor a szerződés elfogadása után, de még az elnöki aláírás előtt újból felkérte az alkotmánybíróságot a szerződés vizsgálatára. Indítványuk a szerződés homályos és kiszámíthatatlan alkalmazhatóságára vonatkozott, valamint ennek hatásaira a hatalmi ágak elválasztására, illetve a cseh állam jogkövető szellemiségére. A kezdeményezésen érezhető volt a német szövetségi alkotmánybíróság Lisszabon-döntésének az a része, amely az uniós jog alkotmányosságát kérdőjelezte meg a hatáskör-átruházás, a gazdasági igazgatás és a kulturális és szociális szféra tekintetében, amelyek ráadásul a cseh felfogás szerint elidegeníthetetlen részei a nemzeti szuverenitásnak.

Második véleményét 2009 novemberében hozta meg a testület, öt héttel a szenátorok indítványa után.³⁷ Szükszavúan foglalkozott a kérelemmel, annak jelentős részét (így például az Írországnak juttatott garanciák vizsgálatát) befogadhatatlannak minősítette, illetve visszautasította az alkotmány és az európai integráció alapján való értelmezését. Emellett kimondta, hogy az elnöknek kötelessége teljesíteni a kihirde-téssel kapcsolatos teendőit, mindenféle indokolatlan késés nélkül.³⁸

³³ Részletesebben lásd Ivo Šlosarčík: Czech Republic 2006–2008: On President, Judges and the Lisbon Treaty. *European Public Law* 2010/16. 1., 3–4.

³⁴ Pl. ÚS 19/08 sz. döntés

³⁵ Uo.

³⁶ Zdeněk Kühn: Nálež ve věci Lisabonské smlouvy I' Obecné otázky. jinepravo.blogspot.cz/2008/12/nlez-ve-vci-lisabonsk-smlouvy-i-obecn.html

³⁷ Pl. ÚS 29/09 sz. döntés.

³⁸ Uo.

A testület igyekezett minél jobban kombinálni az alkotmányból, a Lisszaboni Szerződésből és az európai integrációból levezethető érveket. Például az Alapjogi Charta és az alkotmány alapjogi rendszere közti összefüggésről kimondta, hogy alkalmas lehet a cseh emberi jogvédelmi szint emelésére, illetve hogy nehéz megállapítani a két rendszer közti összhangot, ha az egyes jogok nincsenek a lehető legértékesebben és legrészletesebben megfogalmazva.³⁹ Az uniós demokráciadeficitek jelenségét egyetlen mondatban összegezte, kiemelve, hogy az uniós demokrácia és a tagállami folyamatok szükségképpen összefüggnek és egymást feltételezik,⁴⁰ illetve hogy az uniós alapértékek és a cseh jogelvek közt átfedés figyelhető meg.⁴¹ Sokan kritizálták a döntést, amiért nem foglalkozott elég mélyrehatóan az elsődleges jog egyszerűsített módosítása miatti hatáskör-átruházással.⁴² Ezzel együtt az alkotmánybírárság hajlandóságot mutatott rá, hogy ha az elsődleges uniós jogba vetett optimizmusa sérülne, kész felülvizsgálni annak hatását a cseh jogrendszerre.

6 A (cseh)szlovák nyugdíjak ügye: uniós jogi érvelés bírói konfliktus mellett

Csehszlovákia felbomlása 1993 januárjában számos politikai és jogi problémát a felszínre hozott. Mivel tárgyalások útján vált el egymástól a két ország, a kérdéses témák többségét szerződéses úton rendezték egymás között.⁴³ Az öregkori nyugdíjakat is ekképpen intézték 1992 októberében. Az egyezség fő elve szerint a Csehország területén bejegyzett munkáltatóknál foglalkoztatott munkavállalók a cseh állam, a másik ország területén bejegyzett munkaadóknál foglalkoztatottak Szlovákia joghatósága alá kerültek. A munkavállalók állampolgársága vagy a munkavégzés helye irreleváns volt. Így például a Szlovákia területén bejegyzett munkáltatónál, de Csehország területén foglalkoztatott cseh munkavállalók nyugdíja a szlovák szabályok alapján került kiszámításra.

³⁹ Pl. ÚS 19/08 sz. döntés.

⁴⁰ Pl. ÚS 29/09 sz. döntés.

⁴¹ Uo.; Pl. ÚS 19/08 sz. döntés.

⁴² Petr Bříza: Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě – (opoždění) poznámky kritického čtenáře II: kauza zjednodušení revize primárního práva. jinepravo.blogspot.cz/2009/02/nalez-ustavniho-soudu-k-lisabonske_15.html

⁴³ Erich Stein: *Czecho/Slovakia. Ethnic Conflict, Constitutional Fissure, Negotiated Breakup*. Michigan University Press, Michigan 1997.

A két ország szabályai és a valuták árfolyama közti eltérések miatt a Csehországban számított nyugdíjak magasabbak voltak, mint Szlovákia esetében. Ez különösen azoknak okozott gondot, akik cseh állampolgárként Csehországban kényszerültek élni szlovák nyugdíjból. Esetükben a cseh alkotmánybíróság megállapította a megkülönböztetés tilalmának sérelmét, mivel indokolatlanul és lényegesen hátrányosabb helyzetbe kerültek, mint cseh nyugdíjban részesülő társaik. A kormány reagálva a döntésre létrehozott egy kiegészítő nyugdíjtámogatási rendszert az államkincstár terhére. Fontos volt, hogy a rendszer csak a cseh állampolgárookra nézve legyen alkalmazható, a Csehországban szlovák nyugdíjból élő szlovák állampolgárookra nem.⁴⁴

A Legfelső Közigazgatási Bíróság a Landtová-ügyben előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bíróságánál, azzal a kérdéssel, hogy mennyiben fér össze a kiegészítő nyugdíjtámogatás az uniós antidiszkriminációs szabályokkal, tekintve, hogy a szabályozás uniós polgárok között tesz különbséget vitatható módon. Az Unió Bírósága szerint az uniós jog kizárja, hogy egy tagállam eltérő mértékű kiegészítő nyugdíjat fizessen pusztán állampolgársági alapon a területén élő uniós polgároknak.⁴⁵ Még ha nem is nyilvánította egyértelműen az uniós jogba ütközőnek a cseh szabályozást, a kormányzat végül eltörölte a rendszert.

A cseh alkotmánybíróság előtt folytatódott az ügy. A Holubec-ügyben arra kérték a bíróságot, hogy vizsgálja meg és értékelje a kormány lépése utáni helyzetet.⁴⁶ A testület elszakadt a Landtová-ügyben az uniós bíróság által hozott érvektől, és arra jutott, hogy az öregségi nyugdíjak rendezése terén egy teljesen a belső jog hatálya alá tartozó helyzet állt elő, amelyre az uniós jognak semmilyen ráhatása nincs. Közvetetten, de arra utalt ezzel a bíróság, hogy az Unió Bírósága *ultra vires* járt el az ügyben.

A Holubec-ügyben hozott ítélet ellenállást váltott ki a jogirodalomban. A robusztus érvelés, a közérthetőség hiánya és az uniós eljárási jog alapvető szabályainak figyelmen kívül hagyása mind felmerült kritikaként.⁴⁷ Jogtudósok egy csoportja azzal érvelt, hogy a két ítélet között semmiféle ellentmondás nincs, mivel az uniós

⁴⁴ A kormányzatot és a cseh nyugdíjügyi hatóságot folyamatosan kritizálták, amiért nem követik az alkotmánybírósági gyakorlatot. Részletesen lásd Filip Křepelka: *The Imperfect Dismantlement of the Czechoslovak Pension System as an Impulse for Rebellion against European Union Law*. *European Journal of Social Law* 2012/2. 286–288.

⁴⁵ C-399/09. *Marie Landtová v. Česká správa sociálního zabezpečení* ügyben 2011. június 22-én hozott döntés.

⁴⁶ Pl. ÚS 5/12 sz. döntés.

⁴⁷ Jan Komárek: *Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*. *European Constitutional Law Review* 2012/8. 323., 326.; Michal Bobek: *Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure*. *European Constitutional Law Review* 2014/10. 54.

bíróság ítélete nem konkretizálta, hogy belőle a szlovák állampolgárok profitálhatnak. Mivel a döntés más tagállamok állampolgáiról beszél, értelmezhető úgy is, hogy csak azokat az uniós polgárokat védi, akikre nem vonatkozik az 1992. évi nyugdíjgyezmény.⁴⁸

Az alkotmánybíróság ítélete konfliktushoz vezetett a két felsőbbíróság között. A Legfelső Közigazgatási Bíróság saját javára értelmezte a számára kedvező uniós ítéletet. Válaszul az alkotmánybíróság elutasította az uniós jog alkalmazásának jogszerűségét, és a cseh jog hatálya alatt tartotta az ügyet.⁴⁹ Végül aztán mindkét bíróság olyan irányba alakította az esetjogát, hogy ezáltal elkerüljék az uniós bírósággal esetlegesen vívott nyílt konfliktust.⁵⁰

7 Konklúzió: az uniós jog konzervatív, de lezáratlan története a Cseh Köztársaságban

Függetlenül attól, hogy az alkotmánybíróság által 2004 és 2016 között lefolytatott eljárások meglehetősen felemás képet mutatnak az uniós jogról, hasonlóságok is észrevehetők.

Először is, az alkotmánybíróság törekszik arra, hogy határozottan elválassza egymástól az uniós jogot és a cseh jogot. Többször is utalt rá, hogy az uniós jog nem része az alkotmányos rendnek. Ebből adódóan a testület megőrizhette alkotmányvédelmi monopóliumát a jogalkotási aktusok és a bírói döntések felett.

Ezzel együtt inspirációs forrásként használja az uniós jogot a belső jog értelmezésekor. Az alkotmánybíróság hajlandóságot mutatott arra, hogy elszakadjon csatlakozás előtti esetjogától, amennyiben ezt az uniós joghoz való konformitás megkívánja. A nemzetközi jog tiszteletben tartását előíró alkotmányi rendelkezésen keresztül egyenesen kötelezettséggé tette az EU-konform értelmezést. Egyesek szerint a tiszteletben tartás annyira erős, hogy a bíróság sokszor *de facto* uniós jogot alkalmaz az ügyek eldöntésekor.⁵¹

⁴⁸ Richard Král: Questioning the Recent Challenge of the Czech Constitutional Court to the ECJ. *European Public Law Review* 2013/19. 271., 276.

⁴⁹ Robert Zbíral: Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12 – A Legal Revolution or Negligible Episode? Court of Justice Decision Proclaimed Ultra Vires. *Common Market Law Review* 2012/49. 1475.

⁵⁰ Részletesen lásd Bobek: i. m. 74.

⁵¹ Vö. C-253/12. *JS v. Česká správa sociálního zabezpečení* ügyben 2012. május 24-én hozott döntés; Michal Bobek: Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám a nekoukej, co dělám”. *Soudní rozhledy* 2007/12. 173., 178.

Mindezek ellenére az uniós jognak a cseh jogban elfoglalt helye nyitott a jövőre nézve. Hangsúlyozza az Unióra való hatáskör-átruházás részlegességét és feltételes voltát, illetve a lehetőséget egy *Solange* típusú érvelésre,⁵² bár amikor azt végül alkalmazta a Holubec-ügyben, a valódi címzett nem a luxemburgi bíróság, hanem a Brno szomszédos utcájában található Legfelső Közigazgatási Bíróság volt. A bíróság ugyanis, az alkotmánybíróság értelmezésében, megszegte az alkotmányos hűség íratlan szabályát, miszerint arra akarta felhasználni az uniós bíróság ítéletét, hogy végérvényesen lezárja a nyugdíjak körül zajló problémákat, megkerülve ezáltal az alkotmánybíróságot.

Összefoglalva: az alkotmányozók az uniós nyitás jegyében alkották meg a szöveget, lehetőséget teremtve a hatáskörök átruházására a nemzetközi jog tiszteletben tartásának elvén keresztül. A részleteket tekintve nyitott maradt az alkotmány. A lyukakat az alkotmánybíróság igyekezett kitölteni, még ha ezzel szembe is került a cseh jog egyes rendelkezéseivel. Konzervatív és gyakorlati megközelítést alkalmazott az uniós jog esetében azzal, hogy élesen elhatárolta a belső jogtól, és fenntartotta saját lehetőségét a felülvizsgálatra, illetve hogy ennek ellenére megteremtette az EU-konform jogértelmezés hagyományát. Amikor pedig kellett, a hazai intézményekkel szemben is fellépett, hogy megvédje jogértelmezési monopóliumát az alkotmányos ügyekben.

⁵² Pl. ÚS 19/08 sz. döntés.

Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában

Az uniós tagállamok alkotmánybíróságai és alkotmánybíráskodást végző legfelső bíróságai a rájuk ruházott hatáskörök függvényében egyre többször foglalkoznak az uniós jog és a belső jog, illetve kifejezetten a belső alkotmány és az uniós jog összefüggéseivel.¹ Egyes államok bíróságai igyekeznek elkerülni a jogok közötti konfliktust, pedig – ahogy Giuseppe Martinico kimutatja tanulmányában – a konfliktus alapvető feltétele a jogfejlődésnek,² más államok pedig a vitás kérdésekben inkább az Európai Unió Bíróságának az álláspontját kérik ki. Az osztrák *Verfassungsgerichtshof* például már négy évvel Ausztria csatlakozása után az Európai Unió Bíróságához fordult egy vitás kérdésben, és azóta ezt számtalanszor megtette. A belga alkotmánybíróság is az Európai Unió Bíróságához fordul, ha halvány gyanúja merül fel annak, hogy az ügynek uniós vonatkozásai vannak. Néhány testület azonban a konfliktust felismerve inkább maga dönt vagy az uniós jog érvényesítésével, vagy az uniós jogi aspektusok figyelmen kívül hagyásával a belső jog alapján, illetve vannak olyanok is, például a francia alkotmánytanács vagy a német szövetségi alkotmánybíróság, amelyek csak végső esetben fordulnak előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Unió Bíróságához.³

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a magyar alkotmánybíróság esetjoga hogyan helyezhető el ebben az európai alkotmányossági térben, mi jellemezte a 2016 előtti joggyakorlatot, és hogyan írható le a 2016-os változás. Milyen szerepet vállalt és milyen szerepet kíván vállalni az Alkotmánybíróság az uniós jog és a hazai alkotmány kapcsolatának meghatározásában?

¹ Ennek részleteivel foglalkozik a nagyívű, több tucat tanulmányból álló összehasonlító elemzés, amelynek eredményeit a *German Law Journal* tette közzé tematikus lapszámában. Maria Dicosola – Cristina Fasone – Irene Sprigno: Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Union by Constitutional Courts (16) *German Law Journal* 2015/6.

² Giuseppe Martinico: The „polemical spirit” of European Constitutional Law. On the importance of conflicts in EU law. (16) *German Law Journal* 2015/6. 1343–1374.

³ Lásd Giuseppe Martinico: Preliminary reference and constitutional courts: are you in the mood for dialogue? Tilburg Institute for Comparative and Transnational Law Working Paper (TICOM) 1 (2009).

Az átruházhatatlan hatáskörök kibontása álláspontom szerint az alkotmány értelmezését igénylő alkotmánybíróági feladat a magyar alkotmányos rend szerint. Ennek az értelmezési feladatnak azonban vannak az Alaptörvényből fakadó kötöttségei is. A dolgozat bemutatja az uniós joggal összefüggő alkotmánybíráskodást, ennek változását ismerteti dióhéjban, és ennek kapcsán definiálja, hogy milyen korlátokat fogalmaz meg az Alaptörvény és az alkotmánybíróági gyakorlat.

A dolgozat következtetése, hogy nemcsak az uniós jogból,⁴ hanem az alkotmányból, az Alaptörvényből és az azt értelmező alkotmánybíróági döntésekből is fakadó elvárás, hogy az Alkotmánybíróóság előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához forduljon a jogilag vitás kérdésekben, amikor a tagállami alkotmány az Alkotmánybíróóság olvasata alapján konfliktusba kerül az uniós joggal.

Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, és ennek érdekében az Országgyűlés már 2002-ben rendelkezett arról, hogy az Alkotmány egy új, 2/A. §-sal egészüljön ki,⁵ amely szerint „[a] Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is”.⁶ Az Alkotmány 6. § (4) bekezdése szerint a „Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megeremtésében”.

A 2012. január 1-je óta hatályos Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megeremtésében. (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből fakadó egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja. (3) Az Európai Unió joga

⁴ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 267. cikke értelmében az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben: (a) a szerződések értelmezése, (b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése. Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ezt a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon abban a kérdésben döntést. Ha egy tagállam bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellene a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.

⁵ Ennek feltétlen szükségességét vitatja Kecskés László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái. *Magyar Tudomány* 2006/9. 1081, 1082.

⁶ A 2/A. § értelmezéséről lásd Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest 2009. 769–775.

– a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. (4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.⁷

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 2013. április 1-jén lépett hatályba. És bár ennek értelmében az Alaptörvény előtti alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítették, az Alkotmánybíróság e rendelkezést értelmező döntése szerint a régi döntések továbbra is hivatkozhatóak, a régi döntésekben kifejtett alkotmányjogi álláspontját az Alkotmánybíróság fenntarthatja, ha ez az Alaptörvény vonatkozó normaszövege alapján indokolt.⁸ Mindezek alapján az alábbi vizsgálat a kérdés tárgyalását az alkotmányos demokrácia születésétől, a rendszerváltástól vezeti végig, napjainkig.

1 Az Alkotmánybíróság régi és újabb megközelítései

1.1 Az Alkotmány és az Alaptörvény normatartalma mint azonos kiindulópont

Az Alkotmány sokak által kritizált⁹ uniós klauzulája kevés fogódzót nyújtott az Alkotmánybíróság számára az indítványokban feltett alkotmányossági problémák megválaszolására, hiszen inkább a csatlakozás feltételéről, mintsem a csatlakozás következményeiről rendelkezett. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság nem szorítkozott arra, hogy az Alkotmány 2/A. §-a alapján csak az eredeti szuverenitástranszfert közvetlenül érintő problémákat tárgyaljon,¹⁰ hatáskörét *de facto* mégis szűkre szabta. Ehhez a tartózkodó pozícióhoz talán az is hozzájárult, hogy az Alkotmánybíróság

⁷ Ehhez kapcsolódóan lásd a 22/2012. (V. 11.) AB határozatot, amely absztrakt alaptörvény-értelmezésre vonatkozó hatáskörben rögzítette, hogy milyen szerződések minősülnek e cikk alá tartozónak az újabb hatáskör-átruházási aktusra tekintettel.

⁸ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, indokolás [27]–[34]. Jelen tanulmányomnak egyes részeit ezért is alapozhatom a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján kialakult szakirodalmi vitákra. Jelen tanulmány a Közjogi Szemlemben publikált korábbi írásom átdolgozott változata. Gárdos-Orosz Fruzsina: Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről. *Közjogi Szemle* 2013/4. 44–53.

⁹ Összefoglalóan lásd Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. HVG-ORAC, Budapest 2012.

¹⁰ A szuverenitás korlátozhatóságáról általában a következő AB határozatok rendelkeztek: 36/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999. 320, 322; 5/2011. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001. 86, 89; 1154/B/1995. AB határozat, ABH 2001. 823, 826, 828; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220.

primér módon a bíróságok ítélkezési gyakorlatát alkotmányossági tekintetben 2012 előtt nem vizsgálta.¹¹

Az Alaptörvény E) cikkét tekintve biztosan konszolidációsnak mondható normaszöveget fogalmazott meg, amely az Alkotmányban foglalt korábbi változathoz képest, a nyelvi finomításokon túl egyetlen szabállyal egészült ki: az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. Azt, hogy az EU megállapíthat általánosan kötelező szabályt, a rendes bírósági gyakorlat korábban is elismerte: „Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése – a kizárólagos jogalkotó joghatóság korlátozásával – lehetővé teszi, hogy az Európai Unió alapító szerződesei alapján alkotott közösségi jog külön tagállami aktus nélkül állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket közvetlenül a tagállamok főhatalma alá tartozó személyek számára.”¹² Az Alaptörvény tehát a fent említett kiegészítő mondattal a közösségi jog alapelvei alapján kialakított magyar bírósági gyakorlatot kodifikálta annak érdekében, hogy a belső jogban alkotmányos rangot kapjon az uniós jognak ez a sajátossága.

Az Alaptörvény E) cikkének indokolása szerint: „Az Európai Unió nemzetközi szerződésen alapuló önálló jogrenddel rendelkezik, amelynek értelmében az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül alkalmazandó, és a jogalanyok számára közvetlenül is teremthet jogokat és kötelezettségeket. Mivel az Európai Unióban való részvétel jelentősen befolyásolja a magyarországi közhatalom-gyakorlás rendjét és kereteit, valamint az uniós jog nagymértékben meghatározza a magyar jogalanyok jogait és kötelezettségeit, szükséges hogy az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény – az Alaptörvény egészét átható rendezőelvek között – kifejezett felhatalmazást adjon. [A rendelkezés] lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. Az érintett konkrét hatásköröket nemzetközi szerződésnek kell megállapítania, az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás nem haladhatja meg a nemzetközi szerződésből fakadóan szükséges mértéket, valamint nem irányulhat több hatáskörre annál, mint amivel Magyarország az Alaptörvény alapján egyébként rendelkezik.”

¹¹ Az Alkotmánybíróság 2005 óta vizsgálja felül a Legfelsőbb Bíróság (2012. január 1-je óta Kúria) jogegységi határozatait [42/2005. (XI. 14.) AB határozat], és 2012. január 1-je óta nyílik lehetőség alkotmányjogi panasz keretében a bírósági ítéletek felülvizsgálatára abban az esetben is, ha az alkotmányellenességet nem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása okozza.

¹² Legf. Bír. Mfv. II. 10. 921/2005. BH + 2006. 422.

1.2 A korábbi alkotmánybíróági határozatok alapvető megállapításai és azok jogirodalmi kritikája

Az Alkotmánybíróság 2012 előtt két alapvető kérdés köré rendezte megállapításait. Egyrészt az Alkotmány 2/A. §-a, illetve a jogállamiságot kimondó 2. § (1) bekezdése¹³ együttes értelmezésével a hatáskör-átruházás terjedelméről gondolkodott, másrészt ezzel összefüggésben egyes uniós jogi, illetve uniós eredetű belső jogi normákat értelmezett, keresve e szabályok helyét a magyar jogban, illetve ennek kapcsán a lehetséges alkotmányossági kontroll ismérveit, legfőképp határait.

A belső jog és az uniós jog kapcsolatát illetően a magyar alkotmánybíróság álláspontja az alapokat tekintve is meglehetősen ellentmondásos, amit jól mutat a vonatkozó alkotmánybíróági határozatokhoz fűzött számos külön- és párhuzamos vélemény. Ennek részben oka lehet az, hogy a magyar jog és a nemzetközi jog viszonya, illetve a nemzetközi jog alkotmányos felülvizsgálatának lehetősége a mai napig is kissé tisztázatlan a magyar jogban.¹⁴

Magyarország uniós csatlakozását követően legelőször a 17/2004. (V. 25.) AB határozat foglalkozott az uniós jog és a belső jog viszonyával. A határozat kimondta, hogy a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezéséről szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenesek.¹⁵ A köztársasági elnök alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványában alkotmányos aggályokat vetett fel a törvény számos szakaszára vonatkozóan. A jogszabályt az Európai Unió egyes bizottsági rendeleteinek végrehajtása érdekében alkották meg. Az indítvány hangsúlyozta, hogy a kifogás olyan rendelkezésekkel szemben merült fel, amelyek tartalmát nem határozta meg pontosan a közösségi jog, ezért azok inkább a tagállami törvényhozás produktumai. Emiatt az Alkotmány 2/A. §-a nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság egyetértve ezzel az állásponttal nem fogalmazott meg általános útmutatást arra nézve, hogyan kell kezelni a közösségi jogot a magyar alkotmányos jogrendben, hanem kifejezetten a belső jogban született törvényi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatára szorítkozott.

Sajó András értékelése szerint a határozat sorai közt olvasó arra a következtetésre is juthat, hogy az Alkotmánybíróság az Unióval való együttműködést az uniós rendeletek közvetlen hatályának feltétel nélküli elfogadásában látja.¹⁶ Jakab András

¹³ Alkotmány 2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

¹⁴ Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. (6) *Jog, Állam, Politika* 2012/1. 17–60, különösen 53.

¹⁵ ABH 2004, 328.

¹⁶ Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? In: uő. (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban*. Complex, Budapest 2006. 97–101.

véleménye szerint az Alkotmánybíróság álláspontja inkább – helyesen – csak azt sugallja, hogy a két jogrendet, a magyart és az unióét külön kell kezelni, és az implementáló szabályt adott esetben a magyar Alkotmány szabályaival össze kell vetni.¹⁷

A 17/2004. (V. 25.) AB határozat értelmezése kapcsán olyan állásponttal is találkozhatunk, amely azt hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság e döntésben egyértelműen kimondja: jogosult a közösségi jogot implementáló magyar jogszabályt alkotmányossági szempontból felülvizsgálni és azt megsemmisíteni. Mindez azt jelenti, hogy más államok alkotmányos felülvizsgálati szervéhez hasonlóan a magyar Alkotmánybíróság sem fogadja el egyértelműen a közösségi jog feltétlen elsődlegességét. Míg általánosan elfogadott a jogirodalomban, hogy egy tagállami alkotmánybíróság nem mondhatja ki egy másodlagos közösségi jogi aktus alkotmányellenességét,¹⁸ az uniós jogot implementáló belső jog helyzete vitatott az alkotmányossági felülvizsgálat szempontjából.

Látható, hogy már az első határozat, a 17/2004. (V. 25.) AB határozat értelmezési skálája is igen széles. Bár a döntés alkalmat adhatott volna általános és egyértelmű megállapításokra a belső jog, az Alkotmány és az uniós jog kapcsolatát illetően, ezek a várt, nagyívű alkotmányjogi elemzések elmaradtak. Az Alkotmánybíróság uniós jog vizsgálatára vonatkozó hatásköre kapcsán különböző jogi érvek merülnek fel az elsődleges és a másodlagos joganyagot illetően. Az uniós vonatkozású nemzetközi szerződések és a másodlagos jog esetében is alapkérdés azonban, hogy egyáltalán be kell-e, be lehet-e illeszteni ezeket a szabályokat a magyar jogba. Az biztos, hogy az alkalmazási elsőbbség dilemmáját praktikusán semmiképp sem lehet megkerülni.¹⁹ Ha az alkalmazandó normák egy adott esetben egymásnak ellentmondanak, dönteni kell akkor is, ha egymás mellett létező jogként kezeljük a magyar jogot és az uniós jogot, és dönteni kell akkor is, ha elméletileg azt kívánjuk megalapozni, hogy az uniós jog a magyar jog része. Ez utóbbi felfogás szerint azonban nem csupán alkalmazási elsőbbségről van szó, hanem arról, hogy az egyik szabály a normahierarchiában magasabb rendű.²⁰

A Lisszaboni Szerződésről szóló 143/2010. (VII. 14.) AB határozat foglalkozott legátfogóbb módon az Alkotmány 2/A. §-ának értelmezésével 2016-ot megelőzően.

¹⁷ Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus, Budapest 2007. 250–252.

¹⁸ Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny* 2007/10. 428.

¹⁹ Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia? *Jogtudományi Közlöny* 2011. 373.

²⁰ A téma szempontjából releváns még a löfegyverekről és lőszerekről szóló 2004. évi XXIV. törvény 12. §-ának alkotmányellenességével foglalkozó 744/B/2004. AB határozat, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény alkotmányosságát bíráló 1053/E/2005. AB határozat vagy az ügyeleti díjról szóló 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, továbbá a 8/2011. (II. 18.) AB határozat és a 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, de az értelmezésben jelentős előrelépés nem történt, így ezekre itt nem térek ki.

Az indítványozó az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint az Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései olyan mértékben korlátozzák Magyarország szuverenitását, hogy azok kötelező hatályának elismerésével a Magyar Köztársaság „a továbbiakban már nem tekinthető független jogállamnak”.

Az Alkotmánybíróság érdemi alkotmányossági vizsgálatot folytatott le, amelynek végkövetkeztetése, hogy a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény nem alkotmányellenes, mert a tagállamok alkotmányai továbbra is ellenőrizni tudják az Unó működését. Továbbra is megmarad a szubszidiaritás és az arányosság elve, amely biztosítja, hogy a tagállami parlamentek élhetnek a jogszabálytervezetek felülvizsgálatának jogával. Mindemellett a tagállamok megsemmisítési eljárást kezdeményezhetnek, az állampolgárok pedig polgári kezdeményezéssel fordulhatnak az Unió szerveihez. Az alapjogok védelmét biztosító Alapjogi Charta pedig szerződéses rangra emelkedett.²¹

Blutman László elismerve bár az Alkotmánybíróság alkotmányossági mérce kialakítására tett igyekezetét, a határozat elemzésekor ismerteti, hogy a fenti ismérvek vizsgálata valójában milyen súlytalan alkotmányossági kontrollt jelent.²² Blutman szerint a német Lisszabon-határozat mintájára a magyar Alkotmánybíróságnak is az lett volna a feladata, hogy kibontsa, az Alkotmány 2/A. §-a alapján a magyar állam átengedi-e az újabb uniós hatáskör megállapításának jogát az Uniónak.²³

Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben – a már hatályba lépett Lisszaboni Szerződés érdemi alkotmánybírósági vizsgálata elvi lehetőségének magyarázataképpen – a határozathoz azt fűzte hozzá: „abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse a Magyar Köztársaság.”

²¹ A határozat IV. 2.5. pontja.

²² Blutman László: Reagálás az első szám vitaindítójára – A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnembben. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2. 98.

²³ Blutman: i. m. 99.

Paczolay Péter és Lévay Miklós különvéleménye szerint „[a]z Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az uniós tagsággal kapcsolatos kötelezettségvállalás, a tagként való részvétel feltételei, illetve a közös hatáskörgyakorlás is csak nemzetközi szerződés révén lehetséges, ezért az ilyen nemzetközi szerződések, valamint az azokat a belső jogban kihirdető törvények esetében sem zárható ki az utólagos alkotmányossági kontroll. Ennek lehetősége azonban időben korlátozott: az alkotmányossági vizsgálatra az inkorporáló törvény kihirdetése és a kihirdetett alapszerződés hatálybalépése közötti időben van csupán lehetőség. Az Európai Unió és tagállamai közötti viszonyrendszer alapjait érintő nemzetközi szerződés ugyanis az uniós jog részeként *sui generis* jellegű, mivel hatálybalépését követően – más nemzetközi szerződésektől eltérően – az uniós jogrend autonóm alapelvi környezetének megfelelően fejt ki hatását a magyar jogban. A hatálybalépése után az alapszerződés »kicsúszik« a szerződést belső joggá tevő törvényből, ha tetszik a magyar törvényhozótól független, önálló életet él a belső jogban.”

Trócsányi László kiemeli különvéleményében: „lényeges azonban, hogy az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskör-transzfer nem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul. [...] Másrészt csak »egyes, Alkotmányból eredő« hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást. Ebből következően a közös hatáskörgyakorlás csak arra terjedhet ki, amire a magyar közhatalmi szervek az Alkotmány alapján maguk is jogosultak.”²⁴

Blutman Lászlónak a határozatot értékelő jogirodalmi álláspontja, hasonlóan Vörös Imrééhez, azt emeli ki, hogy az EU-jog alkotmányos kezelésének megítélésénél a zűrzavar oka lehet a nemzetközi joggal kapcsolatos alkotmányjogi felfogás. Az EU-joggal kapcsolatos elsőre látható paradoxon persze az, hogy a magyar alkotmány egy általános felhatalmazást ad egy olyan társuláshoz való csatlakozásra, amely a saját joga elsődleges, még az Alkotmánnyal, Alaptörvénnyel szemben is működő érvényesülését kívánja meg.²⁵ A magyar jogban pedig az Alkotmány, az Alaptörvény a legfelsőbb norma.²⁶ Mélyebben fekvő probléma azonban, hogy míg a nemzetközi jog kapcsán a magyar jogban a dualista felfogás érvényesül, az EU-jog tekintetében a magyar Alkotmánybíróság egy *sui generis* jogrendszerrel áll szemben. Azzal szembe-sül, hogy az EU jog sajátosságaiból fakadóan az uniós jog egyes normái monista módon, tehát implementáció nélkül, más normái dualista módon, csak magyar jogalkotói aktus eredményeképpen határozhatnak meg kötelező magatartási szabályt. A monista

²⁴ Lásd ehhez a határozathoz összefoglalóan Blutman: i. m. 90–99.

²⁵ Vassilios Skouris: Az Európai Unió Bírósága elnökének a magyar Alkotmánybíróság 20 éves fennállásának alkalmából tartott nemzetközi tudományos konferencián tartott beszéde. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/1. 142–148.

²⁶ Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog* 2007/2. 3.

és a dualista felfogás kényszerű keveredéséből és elméleti tisztázatlanságából adódik az, hogy az Alkotmánybíróság nem tudja ellentmondásoktól mentesen definiálni, melyek azok az EU-jogot érintő normák, amelyeket alkotmányossági szempontból vizsgálhat, és milyen alkotmányossági vizsgálatot folytathat le, hogyan tudja figyelembe venni a vizsgált norma EU-jogi jellegét, eredetét.²⁷

Mivel az elméleti és dogmatikai alapok sem voltak egyértelműek, 2016 előtt az Alkotmánybíróság egy alapvetően formalista felfogásba (implementált jog – magyar jog – szokásos alkotmányossági vizsgálat, nem implementált jog – EU-jog – nincs alkotmányossági vizsgálat) menekült, amely viszont ilyen leegyszerűsítésekkel nem volt alkalmas arra, hogy választ adjon az EU-jog státuszára vonatkozó alapvető kérdésre.

1.3 Az új megközelítés – a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat

Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke egy 2017-ben rendezett konferencián beszélt arról, hogy az Alkotmánybíróságnak a rendszerváltás záróköve helyett a jogállam zárókövévé kell válnia, és ennek megfelelően a politikai szempontból érzékeny – akár politikaiként is értékelhető – döntések helyett az egyéni alapjogvédelemre fog koncentrálni.²⁸ A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, amely az ombudsman indítványára született alaptörvény-értelmezési eljárásban, azonban igen erősen politikai hatású. Az Alkotmánybíróság elnöke előadó alkotmánybíróként felvállalja ezzel a határozattal, hogy járulakosan politikailag érzékeny és megosztó kérdésben mondja ki a döntő szót. Az alkotmányelméleti és alkotmányjogi diskurzus politikai tematizálására reagálva a visegrádi négyek alkotmánybíróságainak első konferenciáján is éppen annak a kérdésnek a tárgyalását tűzi ki célul, hogy miként őrizhető meg az alkotmányos identitás az Európai Unió keretein belül. Bár a konferenciát illetően csak sajtóközleményből tájékozódhatunk,²⁹ a témaválasztás biztosan rámutat arra, hogy az alkotmánybíróságok alkotmányos funkciójukból adódóan aligha kerülhetik el azt, hogy aktuális közpolitikai viták aktív részesei legyenek a normakontroll-eljárásokból adódóan. A döntéstől való tartózkodásnak (pl. az amerikai alkotmánybíráskodásban a *political question doctrine*) is súlyos belpolitikai vagy/és külpolitikai üzenete van, illetve a politikai

²⁷ Blutman: i. m. 91.

²⁸ alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/sulyok-tamas:-az-alkotmanybiraskodas-funkcioja-alapvetoen-megvaltozott-magyarorszagon-%E2%80%93-az-alkotmanybirosag-a-rendszervaltas-zarokovebol-a-jogallam-zarokoveve-valt

²⁹ alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/ujabb-merfoldko-a-visegradi-egyuttmukodes-torteneteben:-magyar-kezdemenyezésre-kerult-sor-az-első-v4-es-alkotmanybirosagi-csucstalalkozora

cselekvés kereteit meghatározó jogi, alkotmányossági korlátok kijelölésének is politikai következményei vannak. A 2017-ben a visegrádi négyek számára megrendezett konferencia témaválasztása tehát pontosan arra mutat rá, hogy a 2012 előtti és 2012 utáni alkotmánybíráskodás olyan szempontú elhatárolása, amely az elhatárolás alapjául a politikai szerepvállalást jelöli meg, mesterségesnek látszik. Az Alaptörvény és minden alkotmány a politikai közösség fundamentuma. Jogállamban ez a fundamentum jogi természetű, és ezért az Alkotmánybíróság jogi munkát végző testület. A jogállamiság csak így őrizhető meg. Ez a felfogás azonban nem jelenti azt, hogy a jogi döntéseknek ne volna politikaformáló következményük. Így volt ez a rendszerváltást követően, és így van ma is, ezért oly vitatott az Alkotmánybíróság szerepvállalása a politikai következményekkel járó döntések meghozatalában, és ezért olyan rigorózus a kritika akkor, amikor azt várja el, hogy a testület a jogértelmezés, a jogalkalmazás előre meghatározott szabályainak megfelelő, indokolt döntést hozzon.

Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének absztrakt értelmezése alapján megállapította: az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.

A határozat részletes dogmatikai elemzésére jelen dolgozatban nem térek ki, mert azt megteszi e kötet másik tanulmánya, amely értelmezéssel én is egyetértek: a határozat jogi érvelése sok helyen bizonytalan vagy megalapozatlan. Fontosnak tartom továbbá annak kiemelését – szintén az új szerepfelfogásra reflektálva –, hogy e határozat milyen politikai-jogi környezetben született. Az értelmezéskor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alaptörvény értelmezését az alapvető jogok biztosa kérte az Alkotmánybíróságtól egy évvel a határozat meghozatala előtt. Azt is ki kell emelni – ahogy ezt Sulyok Tamás is megteszi a visegrádi négyek konferenciájáról szóló, feljebb hivatkozott hivatalos tájékoztatás szerint –, hogy az Alkotmánybíróság alaphatározatnak tekinti ezt a döntést. Összhangban a határozatot elemző írásokkal, hangsúlyozza is, hogy konkrét döntés nem született egyetlen uniós jogszabályi rendelkezés alaptörvény-konformitása ügyében sem, az ombudsman erre irányuló indítványát az Alkotmánybíróság elkülönítette, és a jövőben esetről esetre fogja meghatározni, mikor merülhet fel egy uniós jogi norma alaptörvény-ellenessége. A határozat tehát az uniós jog és a magyar Alaptörvény relációjának meghatározásában csupán az irányt jelöli ki, ami persze önmagában is mérőöldkőnek számít, tapasztalva az elmúlt huszonöt év bizonytalanságait. Röviden tehát lássuk, hogy milyen utakat jelöl ki az Alkotmánybíróság ebben a politikailag érzékeny ügyben a Kormány kezdeményezésére indult érvénytelen népszavazást és a tárgyban a Kormány által kezdeményezett hetedik alaptörvény-módosítás kudarcát követően. Elő-

rebocsátandó, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése összhangban van a kormányzati célokkal, azaz az Alkotmánybíróság a feltett kérdést illetően hasonló eredményre jut, mint amit a népszavazás irányzott elő, illetve mint amit a hetedik alaptörvény-módosításra tett javaslat tartalmazott.

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indítványában az alapvető jogok biztosa kifejtette, hogy az ügyben érintett konkrét alkotmányjogi probléma az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával összefüggésben merült fel, amely átmeneti intézkedésként az Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérelmet benyújtott személyek más tagállamokba történő áthelyezéséről rendelkezik.

Az indítvány ezzel összefüggésben négy kérdést tartalmazott. Hogyan értelmezhető az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó tilalom? Végrehajthatnak-e magyar állami szervek az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján olyan uniós intézkedéseket, amelyek sértik az Alaptörvényben biztosított alapvető jogokat? Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése korlátozhatja-e olyan uniós jogi aktus végrehajtását, amely nem alapul az alapító szerződésekben az Európai Unió részére átadott hatáskörökön? Az Alaptörvény fenti rendelkezései alapján a magyar állami szervek közreműködhetnek-e az Európai Unió más tagállamában jogszerűen tartózkodó külföldi személyek csoportos és kényszerű áthelyezésében?

Az alapvető jogokra vonatkozó kérdés kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár az Európai Unió az Alapjogi Charta és az Európai Unió Bírósága révén az alapvető jogok kielégítő védelmét biztosítja, az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem mondhat le generálisan az emberi méltóság és az alapvető jogok védelméről. Az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás ne járjon az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével.

A közösen gyakorolt hatáskörökön túlterjeszkedő uniós jogi aktusok kapcsán feltett kérdéshez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság két fő korlátot állapított meg. A közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását, és nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével. Az Alkotmánybíróság – saját értelmezése szerint – az „alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott alkotmányos párbeszéd keretében, az Európai Unió Bíróságával szorosan együttműködve látja indokoltnak biztosítani.”³⁰

³⁰ alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/kozlemeny-az-alaptorvenynek-a-tobbi-tagallammal-kozos-az-europai-unio-intezmenyei-utjan-torteno-hataskorgyakorlast-lehetove-tevo-rendelkezesenek-ertelmezesrol

Az Alkotmánybíróság a német Szövetségi Alkotmánybíróság és más tagállamok (Csehország, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Lettország, Spanyolország) alkotmánybíróságai, illetve alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelső bíróságai gyakorlatára is hivatkozik. Ennek elemzése során Chronowski Nóra és Vincze Attila kimutatják, hogy az Alkotmánybíróság főleg a német példát követte, néhol szövegszerűen. Az összehasonlítás más fordulatai is problémásnak mutatkoztak, az értő elemzés azt mutatja ki, hogy más bíróságok döntéseit sokszor leegyszerűsítve értékelte a bíróság, kevéssé vette figyelembe azok komplexitását.³¹

Az Alkotmánybíróság tehát megállapította hatáskörét annak vizsgálatára, hogy az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot vagy Magyarország szuverenitását, illetve alkotmányos önazonosságát. Az alkotmányos önazonosság a magyar döntés esetében azonban inkább Magyarország nemzeti alkotmányos identitásának sajátos megjelenését jelentette, ez a definíció távol került az alkotmány identitásáról szóló diskurzustól.³²

A csoportos áthelyezésre vonatkozó ombudsmani indítványra válaszolva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy erre vonatkozó konkrét indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja majd (nem absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló eljárásban), hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog, Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága.

Anélkül, hogy itt a határozat részletes elemzésébe bocsátkoznék, hiszen ezt jelen kötetben más szerzők megteszik, a legújabb esetjog kapcsán arra hívom fel a figyelmet, hogy maga az Alkotmánybíróság utalt e határozatban az alkotmányos párbeszéd szükségességére. A horizontális dialógusra kétségtelenül kísérletet tett az Alkotmánybíróság, azaz igyekezett áttekinteni számos külföldi alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, a vertikális dialógus (a tagállam és az Unió viszonylatában) tekintetében nem világosak a célok és az elvárások. A következőekben azt fogalmazom meg, hogy jogi szempontból ennek a vertikális dialógusnak volna egy jól ismert eszköze, eljárása: az előzetes döntéshozatali eljárás.

³¹ A határozat részletes elemzését lásd Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és európai integráció – Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny* 2017/3. 117–132., továbbá a tanulmány bővített változatát jelen kötetben.

³² Drinóczi Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit nem tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers* 2017/1.

2 Az együttműködő alkotmányosság

2.1 Az Alaptörvény esszenciája

Az Alaptörvényben foglalt csatlakozási klauzula és annak értelmezése kapcsán a hatáskör-átruházás terjedelméről, *in abstracto* a magyar jog és az uniós jog kapcsolatáról Magyarország szemszögéből keveset tudhatunk.³³ A magyar joggyakorlat egyik neves külföldi kritikusa, Sadurski mondta, hogy a magyar Alkotmánybíróság, hasonlóan a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz, inkább egy tagállami alkotmányvédő pozícióba látszik helyezkedni. Ez így is történt. De ezt az előrejelzésekkel ellentétben nem tette visszafogottabban a német vagy az olasz kollégáinál. Az viszont valóban nyilvánvalóvá vált, hogy nem fogadja el feltétlenül és minden esetben a közösségi jog szupremáciájának tételét.³⁴ Jakab András felhívja a figyelmet az ilyen gondolkodás paradoxonára: a tagállami alkotmánybíróságok, így a magyar Alkotmánybíróság is abból az elméletileg meghaladható feltevésből indul ki, hogy a tagállam szuverén. Az Európai Unió azonban úgyszintén szuverenitást vindikál magának a *sui generis* jogrendjével. (Az Unió a demokratikus működést is azért fejleszti, mert a tagállami népszuverenitáshoz hasonló erejű hatalomra törekszik.³⁵) Ez a paradoxon csak az együttműködő alkotmányosság jegyében oldható fel.

A szakirodalomban Vörös Imre volt alkotmánybíró akadémiai székfoglaló előadása összegezte a kialakított szakirodalmi álláspontokat, kritikai élel. Mindezen túl javaslatában teljesszűrésre célzó, koherens megoldást adott az Alkotmánybíróság által nyitva hagyott kérdésekre. Vörös álláspontja szerint a csatlakozási klauzula azt teszi lehetővé, hogy a magyar jogba egy attól különálló másik joganyag³⁶ áramoljon be. (Ennek ellentmondó értelmezésére vezethet, ha hangsúlyozzuk, hogy az ún. uniós klauzula „közös hatáskörgyakorlást” tesz lehetővé, ezzel a fordulattal hangsúlyozva a hatáskör-átruházás korlátait és a szó szerint vett együttműködés normativitását – a szerző.) Ez a beáramlás azonban ellentmondásokkal terhelt, ahogy a Costa v. E.N.E.L.-ügyben az Európai Bíróság – és ennek átvételével a magyar

³³ Összefoglaló jelleggel lásd Chronowski Nóra: *Integrálódó alkotmányjog*. Dialóg Campus, Budapest 2005.

³⁴ Wojciech Sadurski: *Rights Before Courts: a Study of Constitutional Courts in Central-Eastern Europe*. Springer, Dordrecht 2005. 146.

³⁵ Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. *Európai Jog* 2006/2. 8–10.

³⁶ Fragmentáltsága miatt az uniós jogot illetően a joganyag kifejezés valóban találóbbrak tűnik, mint a jogrend. Vörös Imre számos tanulmányában mutatja azt ki, hogy az uniós jog jogpolitikai szempontból sokkal heterogénebb, mint egy állami jog.

Alkotmánybíróság – fogalmaz: az európai jog a tagállamok jogának integráns részévé vált, az európai jog a belső jog része. A jogok inkább együtt, egy koherens rendszerben állapítanak meg magatartási szabályokat: „az uniós jog az Alkotmány explicit rendelkezése: egy integrációs klauzula erejénél fogva közvetlen hatállyal alkalmazandó jog (kellene, hogy legyen), amely – tartalmi konfliktus esetére – implikálja az alkalmazási elsőbbséget is”.³⁷

Vörös is hangsúlyozta azonban, hogy a dogmatikai tisztaság érdekében ki kellene dolgozni egy szuverenitásvédelmi tesztet, amely meghatározza a magyar alkotmányosság uniós joghatásoktól mentes lényegi és sérthetetlen magját.³⁸ Ez volna a szuverenitástranszfer, az állami hatáskör-átruházás határa, és ebből következne az uniós jog és a magyar jog viszonya az egyes konkrét kérdésekben.

Jakab felhívja a figyelmet arra, hogy az állami szuverenitás lényegi, átruházhatatlan magját, ebből következően a szuverenitástranszfer maximális mértékét azért is könnyebb definiálni, mint meghatározni az Unióval közösen gyakorolható állami hatáskörök terjedelmét, mert tudvalévő, hogy az uniós jogban nem egy rendelkezés szabja meg a hatáskörmegosztást a tagállamok és az Unió között, hanem számos, a joganyagban elszórtan található szabályból olvasható ki, mire jogosultak az Unió szervei. Az uniós kompetencia tehát nem rögzített sem tartalmára, sem formájára nézve. További probléma, hogy még ha pontosan körülhatárolt is az Unióra történő hatáskör-átruházás, akkor sem egyértelmű az, hogy kié a végső döntés egyes kérdésekben. Az Európai Uniónak ugyanis felhatalmazása van az alapító szerződésekben meglévő joghézagok betöltésére [ilyen különösen az EUMSZ 352. (EK-szerződés 308.) cikke] is.³⁹

Az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége során tágan értelmezi a tagállami felhatalmazásokat, amihez hozzájárulhat az is, hogy az Európai Bíróság hatáskörei például nem tárgyak szerint, hanem céljuk szerint kerültek meghatározásra, a közös piac megteremtését és fejlesztését szem előtt tartva. Így végső soron az uniós értelmezési oldalról szinte minden beletartozhat az Unió kompetenciájába, ami a közös cél megvalósítását szolgálja.⁴⁰ Jakab gondolatmenete alapján ezért feloldásra váró ellentét, hogy míg az Alaptörvényben foglalt csatlakozási klauzula alaptétele, hogy a magyar állam hatásköreit a szerződésből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mértékig” engedi át, az uniós jog szerint az Európai Bíróság jogosult meghatározni, hogy mi a „szükséges mérték”, hiszen ennek értelmezéséhez a közösségi jog céljainak értelmezésére elengedhetetlen.⁴¹ E paradoxon miatt van szükség az intézményes dialógusra a vitás kérdésekben.

³⁷ Vörös: Európai jog – magyar jog... 396–399.

³⁸ Vörös: Európai jog – magyar jog... 399.

³⁹ Jakab: A magyar jogrendszer... 236.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Jakab: A magyar jogrendszer... 249.

Igaz, Sonnevend Pál és Bragyova András Jakab véleményével szemben amellet érvel, hogy a hatáskör-átruházás terjedelmének végső meghatározása kizárólag az Alkotmánybíróság feladata, hiszen az Alkotmány 2/A. §-ból [és ugyanígy az Alaptörvény E) cikkéből – a szerző] az következik, hogy az uniós hatáskörgyakorlás során a tagállamok „közösen” járnak el, még akkor is, ha valójában a tagállamoktól független uniós intézmények látják el a döntéshozói feladatot. A közös eljárás kötelezettségéből az következik, hogy az uniós jog nem szakadhat el a tagállami jogoktól, ezért az uniós joganyag végső forrása is a tagállami alkotmány marad a demokratikus legitimitáció, a felhatalmazási elv alapján érvelve. Mindezek miatt a tagállami alkotmányból kell levezetni azokat a szabályozási kérdéseket, amelyek a megmaradt szuverenitás-mag alapján nem engedhetők át az Európai Unió részére.⁴²

Kende Tamás is amellet érvel, hogy az Alkotmány alapján továbbá csak olyan hatalmat lehet átruházni, amellyel a magyar állam maga is rendelkezik (*nemo plus iuris*), ezért értelemszerűen nem lehet felhatalmazni az Uniót arra, hogy alkotmányellenes jogot alkosson. Ez egyértelmű kompetenciátüllépés volna az EU részéről, és ezért nem fogadható el a magyar állam számára. Ezt az értelmezést alapul véve Kende számára aggályosnak tűnt, ha a magyar Alkotmánybíróságnak nincs olyan hatásköre, amely alapján alkotmányossági szempontból (kompetenciátüllépési tesztekkel) felül tudja vizsgálni a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktusokat.⁴³

A jogirodalomban jól tükröződnek az alkotmánybírósági gyakorlatnak a közösségi jog elsődlegességét övező bizonytalanságai és ennek következményei. Vörös Imre Fritz Rittner⁴⁴ és Peter Haberle⁴⁵ nyomán azt írja, hogy a közösségi jog szupremáciája elsősorban azért vet fel a tagállami alkotmányokkal kapcsolatban problémákat, mert az Európai Unió egy kormányközi alapon működő, állandóan változó (*constantly evolving*) szupranacionális entitás.⁴⁶ Egyes szerzők szerint egyértelmű a közösségi jog elsődlegessége még a tagállami alkotmánnyal szemben is, mások árnyaltabban látják a problémát, és nem zárják ki, hogy egyes esetekben lehet a tagállami alkotmánybíróságnak is kontrollszerepe a tagállami alkotmány alapján, ám csak akkor, ha hatáskör-átruházási vagy az Alkotmány lényegi magvát jelentő szabályok sérülnek.⁴⁷ A 22/2016. (XII. 5.) AB határozattal ez a lényegi tartalom került meghatározásra az alkotmányos öazonosság, az identitás formájában.

⁴² Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2. 27–37.

⁴³ Kende-Szűcs: i. m. 772–773.

⁴⁴ Fritz Rittner: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. *Jogtudományi Közlöny* 2006. 286.

⁴⁵ Peter Haberle: Európa mint formálódó alkotmányos közösség. *Jogtudományi Közlöny* 2001/10. 432.

⁴⁶ Vörös: Csoportkép Laokoóonnal... 51.

⁴⁷ Chronowski Nóra – Nemessányi Zoltán: Alkotmánybíróság – Európai Bíróság: felületi feszültség. *Európai Jog* 2004/3. 27.

2.2 Az eljárás

Az utolsó kérdés jelen tanulmány számára az, hogyan értelmezhető a „párbeszéd”, amelyet a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat előírásként megfogalmaz. Látható, hogy a szakirodalom által szinte egységesen megkívánt szuverenitás-mag 2016-ban definiálásra került, de az korántsem egyértelmű, hogy ez mit fog jelenteni a jövőbeni egyedi esetek elbírálásakor akár a tartalom, akár az eljárás tekintetében. Tartalmi elemzésre nem vállalkozom, egyetértek azzal a kritikával, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott tartalom egyrészt túl szélesnek látszik, másrészt egyes elemeiben határozatlan, tartalma az alkotmányjogi értelmezés jelenlegi eszköztárával aligha tárható fel.⁴⁸

Ami az eljárást illeti, a jelen tanulmányban végül arra hívom fel a figyelmet, hogy az Alaptörvény vagy alkotmányosságunk lényeges tartalma (identitás, önazonosság, szuverenitás-mag stb.) csak úgy őrizhető meg az európai térben, ha a valódi együttműködő alkotmányosság jegyében – szintén a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz hasonlóan például – az Alkotmánybíróság él az előzetes döntéshozatali eljárás adta lehetőségekkel, illetve eleget tesz az alapító szerződésekhez való csatlakozással vállalt és az Alaptörvény E) cikkében megerősített uniós jogi kötelezettségnek.

Skoursis, az Európai Unió Bíróságának korábbi elnöke szerint a közös szabályokat nemcsak a rendes bíróságnak, hanem az egyes alkotmányossági kérdések megítélésénél az alkotmánybíróságoknak is figyelembe kell venniük. A megvalósításhoz az szükséges, hogy az Alkotmánybíróság a differenciált, sokszínű EU-jogot differenciált módszerekkel értelmezze, és sajátos alkotmányossági teszt segítségével vesse össze az Alaptörvénnyel. Az együttműködő alkotmányosság jegyében pedig előzetes döntéshozatali kérdésben fordulhat az Európai Bírósághoz akkor, ha úgy ítéli meg, hogy a vizsgált norma sérti a közös alkotmányos hagyományokat.⁴⁹

Az alkotmányossági vizsgálat (pl. a legitim jogalkotói cél, szükségesség és arányosság) során az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül az uniós célokat. Az Alkotmánybíróságnak az egyes esetekben ezért indokolt előzetes döntéshozatali eljárásban kérni az Európai Bíróság álláspontját akkor, ha az elsődleges vagy másodlagos uniós jogkérdés alapvetően befolyásolja az alkotmányossági probléma megítélését. Az Európai Unió mint autonóm jogrend természetesen kihasználja azokat a lehetőségeket, amelyek az uniós jog szabályozásának tökéletlenségéből adódnak,⁵⁰ de tisztetben kell tartania a tagállamok alkotmányos identitását is [EUSZ 4. cikk (2)].

⁴⁸ Chronowski–Vincze: i. m. 125–132.

⁴⁹ Skoursis: i. m. 148.

⁵⁰ Jakab: A magyar jogrendszer szerkezete... 236.

Ennek megfelelően állandó konfliktus, hogy igaz, hogy az Alaptörvény úgy fogalmaz, hogy a szükséges mértékig történik az egyes jogok gyakorlásának az átruházása, és az Alaptörvény tartalmáról az Alkotmánybíróság dönt, de az EU Bíróságának hatáskörébe is beletartozik annak eldöntése, hogy mi szükséges az uniós alapítószerződésekben meghatározott feladatok ellátásához. Ez a konfliktus azonban – ahogy a tanulmány bevezető soraiban jeleztem – nem terméketlen. Nem biztos, hogy minden esetben értelmezhető a megoldás a kelsen-i hierarchia alapján, de mint látjuk pl. a német Szövetségi Alkotmánybíróság esetében, az eredmény mégis megoldásnak nevezhető, amely egy adott szabályozási területen nyugvópontot jelentett. Bizonyos esetekben szükség van arra, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió Bíróságához forduljon, ahogy ezt hosszú hezitálás után a német szövetségi alkotmánybíróság is tette.⁵¹

Az Alkotmánybíróság új hatáskörei, az alkotmányjogipanasz-eljárások térfoglalása 2012 után⁵² különösen megalapozzák, hogy az EUMSZ 267. cikke szerint az Alkotmánybíróság az Unió bíróságához forduljon, hiszen sok esetben vetődhet fel az is a jövőben, hogy az ügy eldöntése szempontjából alapvető az uniós norma lehetséges alkotmánykonform értelmezéseinek feltárása. Főleg akkor lesz ez égető gond, ha az alkotmányjogi panaszos ügyben az Alkotmánybíróság által alkalmazott uniós szabályértelmezés alapjogsérelmet okoz, holott lehetséges, hogy az EU Bírósága az Alapjogi Chartával összhangban adott ügyben másként értelmezte és alkalmazta volna a szóban forgó normát. Az Alkotmánybíróság önállóan, a saját értelmezésére támaszkodva aligha tud jogszerű következtetést levonni ilyen esetekben az alaptörvény-sérelemre vonatkozóan. Az *acte claire* esetkörének meghatározása természetesen ebben az esetben is a tagállami fórumra, tehát alkotmányossági kérdésben az Alkotmánybíróságra tartozik, de ez esetben is figyelembe kell venni a vertikális együttműködés Alaptörvényből következő kényszerét. Az Alaptörvény úgy rendeli, hogy a közös ügyeinket az európai együttműködés szellemében intézzük, ehhez pedig hozzátartozik az, hogy vitás esetekben a dialógus (az Alkotmánybíróság nyelvezetében párbeszéd) elvei alapján, az álláspontok kölcsönös közelítésével történjen a végső döntéshozatal. Ennek bírói eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás, a leghatékonyabb jogi kapcsolódási pont.

⁵¹ A határozatot érintőlegesen tárgyalja Chronowski-Vincze i. m., de a részletes elemzését számos külföldi szakirodalom adja. Lásd pl. Eva Julia Lohse: The German Constitutional Court and Preliminary References: A Mach still not made in Heaven? *German Law Journal* (16) 2015/6. 1491–1508.

⁵² Gárdos-Orosz Fruzsina: Az Alkotmánybíróság 2010–2015. In: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András – Gajduscheck György). MTA TK JTI, Budapest 2016. 442–479.

3 Jogok versenye vagy együttműködő alkotmányosság? – egy szükségszerűen ad interim következtetés

A tanulság a fentiek áttekintése után az lehet, hogy a vitás helyzetek alkotmányos tolerancia (*constitutional tolerance*) híján aligha oldhatók fel. Ezt magyarul „együttműködő alkotmányosságnak” is szoktuk nevezni, amely nem feltétlenül (bár általában) jogi kényszer, hanem bizonyos helyzetekben a közös alkotmányos célok érdekében tett belátások alapján működik.⁵³ Ahogy azt e kötetben Chronowski Nóra és Vincze Attila is előrejelzi, bár a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat nem barátságos az uniós jogállami rend irányába, az együttműködést sem zárja ki, sőt bizony vélhetően indokolatlanul optimista, de dogmatikailag elfogadható értelmezésben akár megalapozza azt.

A nemzetközi joggal ellentétben a magyar Alkotmánybíróság nem alakított még ki sajátos módszereket az uniós jog értelmezésére és alkalmazására, az egyes rendelkezéseket a hazai jog részeként tekintve ugyanúgy kívánta elbírálni, mint más magyar jogszabályokat, vagy egyáltalán nem viszonyult egyedi indítvány esetében az uniós joghoz, hatáskör hiányát állapítva meg. Következtetésem szerint az együttműködés az alkotmányosság érdekében erősíthető volna a hatáskörök és az eljárások pontosabb megismerése és kompromisszumos szemléletű jogi alakítása mentén. Ennek keretében javasoltam az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételét a magyar Alkotmánybíróság számára, ami azért is volna előremutató, mert ez az eljárás vezet el az Európai Unió Bíróságának a döntéséhez, amely kimondhatja, hogy egy adott hazai normának mely része tekintendő uniós jogi tartalomnak, vagy meddig terjedt ki pl. egy irányelv hatálya, és hol volt a tagállamnak az a diszkrecionális jogköre, amelyben szabadon dönthetett a normatartalomról. Az Alkotmánybíróság ennek a döntésnek a fényében tud dönteni a hatásköreiről, és így a norma alkotmányellenességéről. Úgy gondolom, hogy az új hatáskörű és összetételű Alkotmánybíróság az EUMSZ 267. cikke alapján jogosult, sőt kötetes lehet az Európai Unió Bíróságához fordulni az uniós jog előírásaiból következően egyes alkotmányjogi panasz eljárásokban, és mindez fokozottan elvárható a belső jog alapján is az Alaptörvény E) cikke és különösen az *erga omnes* hatályú 22/2016. (XII. 5.) AB határozat alapján.

⁵³ Várnay: i. m. 425.

Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai?

Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozata rendelkező részében kimondta: „Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.”

Ezzel Magyarországon a német esetjogi vonal egyetlen alkotmányossági döntésbe sűrítve, de magyar sajátosságokkal bőven megtűzdelve került az amúgy is kissé zavaros belső uniós alkotmányjogi materiába. Az ügy és a döntés számos kérdést vet fel, amelyek egyrészt a határozat keletkezésének körülményeire, a döntés kialakítására ható impulzusokra vonatkoznak, másrészt a határozatból következően az uniós és a magyar jog jövőbeli viszonyára, valamint az Alkotmánybíróság határozatba álmódott uniós kontrolljogkörének terjedelmére, határaitra irányulnak.

A határozat alapján több a kérdés,¹ mint a válasz – tanulmányunkban ezeket törekszünk rendszerezni, és eddigi kutatásaink alapján reflektálni.²

¹ Éppen ezért, a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat gyorsan a szakirodalmi érdeklődés középpontjába került. Lásd pl. *Blutman* László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle* 2017/1. 2–14.; *Drinóczi* Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit nem tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers* 2017/1.; jelen kötetben *Gárdos-Orosz Fruzsina*: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában.

² A jelen írás az alábbi tanulmány átdolgozott változata: *Chronowski Nóra – Vincze Attila*: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitás keresés útján. (72) *Jogtudományi Közöny* 2017/1. 117–132.

1 Előzmények

A magyar Alkotmánybíróság már hosszú ideje küzd az *uniós és a magyar jog viszonyának* rendezésével,³ számos párhuzamosan alkalmazott, bár korántsem minden esetben végigigondolt technikát dolgozott ki, amelyeket – legalábbis a külső szemlélő számára – aszerint váltogatott, hogy melyik felelt meg jobban az előre elgondolt eredménynek.⁴ Ez nyilvánvalóan több faktornak tudható be.

Az első és nem megkerülhetetlen szempont, hogy sem a korábbi Alkotmány, sem a jelenlegi Alaptörvény nem foglalkozik általánosságban a felségjogok átruházhatóságával, hanem csupán egyetlen nemzetközi szervezet, mégpedig az Európai Unió kapcsán szabályozza a hatáskörök átruházásának, vagy pontosabban a közösen gyakorolt hatáskörök korlátainak kérdését. Ennek következtében bár számos nemzetközi szervezetben betöltött tagság követeli meg azt, hogy a nemzetközi szervezetet annak tagállamai hatáskörökkel ruházzák fel, ezek nincsenek az alkotmányjog érdeklődésének homlokterében, mintha az átruházott vagy ráruházott hatáskörök terjedelme pusztán az alapító szerződések értelmezésének kérdése lenne. Mintha fel sem merülne, hogy ezek a szervezetek önálló nemzetközi entitások, maguk is elfogadnak kötelező jellegű szabályokat, illetve joghatással járó aktusaik vannak, és ennek korlátaira sajátos doktrínára lenne szükség.⁵ Az Alaptörvény rendszerében léteznek egyrészt az egyszerű nemzetközi szerződések, másrészt pedig az Európai Unió alapító szerződései, ugyanakkor a kettő közötti szürke zóna, a felségjogok különböző formájú institucionalizált korlátozása egyszerűen nem kap figyelmet. Az Alaptörvény egyetlen összefüggésben, a Magyar Honvédség alapvető feladatai kapcsán [Alaptörvény 45. cikk (1) bek.] rendelkezik arról, hogy a Honvédség feladata többek között a nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása (ugyanakkor a NATO-tagságra nem is utal). A korábbi Alkotmány 19. § (1) bek. j) pontja is rögzítette, hogy az Országgyűlés dönthet a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételéről, vagy külföldi katonák magyarországi állomásozta-

³ Lásd Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest 2012. 209–237.; Gárdos-Orosz Fruzsina: Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről. *Közjogi Szemle* 2013/4. 44–53., Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. MTA TK JTI, Budapest 2012. 17–31.

⁴ Vincze Attila: Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék. In: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság* (szerk. Takács Péter). Gondolat, Budapest–Győr 2015. 271–291.; Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság stratégiái az uniós és a belső jog viszonyának kezeléséhez. In: *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (szerk. Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreiszig Brigitta). HVG-ORAC, Budapest 2014. 597–611.

⁵ Jan Klabbbers: *An Introduction To International Institutional Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2002. 61–63.

tásáról, ugyanakkor ezek a kérdések – bár a szuverenitásból fakadó egyes felségjogok gyakorlása tekintetében ők sem mellékesek – szinte alig kaptak alkotmányjogi figyelmet. Ezt azért szükséges kiemelni, mert a szuverenitáskorlátozás kizárólag és ismétlődően egyetlenegy kérdésre koncentrálódik, az európai integrációra, annak is csak a szupranacionális ágára, miközben hasonló kérdések más szervezetek esetén fel sem merülnek, vagy csupán utólag merülnek fel bizonyos aggályok, mint a Nemzetközi Büntetőbíróság statútuma esetében, ahol a ratifikációt követően⁶ a kihirdetés elmaradása nem csupán kínos, hanem a már vállalt nemzetközi kötelezettség megsértését is jelenti.⁷ Ezzel a kérdéssel ugyanakkor számos más alkotmány behatóan foglalkozik.⁸

Nyilván szerepe volt a nem túl szerencsés jogfejlődésben a korábbi Alkotmány 2/A. §-a és a jelenlegi Alaptörvény E) cikke kifejezetten bikkfanyelven írt szövegének, valamint az uniós csatlakozást megelőző alkotmánybíróági gyakorlatnak, amely saját legitimitását is inkább a német gyakorlat szolgai másolásában kereste,⁹ mintsem a saját alkotmányszövegünk értő elemzésében. Ennek és az (ön)kritikával szembeni komoly rezisztenciának köszönhetően az Alkotmánybíróság olyan kijelentésekre ragadtatta magát, hogy az Alaptörvény E) cikke (az Alkotmány 2/A. §-a) rendezi az európai jognak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyét, ugyanakkor az uniós jog működési elveiből szinte semmilyen jogkövetkezményt nem tudott levonni, nem tudta eldönteni, hogy belső vagy nemzetközi jogról van-e szó, és mi lenne a következménye az alkotmányba ütköző uniós vagy az uniós jogba ütköző belső jognak, nem beszélve arról, hogy a számos esetben elzárkózott a kézenfekvő előzetes döntéshozatali eljárás elől is.

⁶ A magyar kormány a Nemzetközi Büntetőbíróság római statútumát 1999. január 15-én írta alá, az Országgyűlés pedig 2001. november 6-án ratifikálta (72/2001. OGY határozat). A ratifikációs okmányt 2001. november 30-án adták át Hágában. Előzetes normakontrollt egyik jogosult sem kezdeményezett. A kihirdetésre az Alkotmány 7. §-a vagy az Alaptörvény Q) cikke alapján azóta sem került sor. Alkotmányossági aggályok esetén mintaként szolgálhat a francia alkotmány 53–2. cikke, amely speciális felhatalmazást ad az ICC döntéseinek belső jogi elismerésére.

⁷ Kovács Péter: Kátyúba ragadt-e a szekér? (Avagy menthető-e a Nemzetközi Büntetőbíróság római statútuma kihirdetésének elmaradása és magyarázható-e annak hazai hanyattatása? Alternatív javaslatok a megoldás irányába...). IAS 2015/2. 61–81.

⁸ Így az osztrák szövetségi alkotmány 9. cikke, amely úgy rendelkezik, hogy törvény vagy a törvényhozás által jóváhagyott államközi szerződés alapján egyes felségjogok más államokra vagy államközi szervezetekre átruházhatók, a német alaptörvény – hasonlóan az olasz Alkotmány 11. cikkéhez – már 1949-ben általánosan lehetővé tette a 24. cikkében hatáskörök átengedését nemzetközi szervezeteknek, és e cikk alapján valószínűleg meg a német tagság nem csupán az Európai Közösségekben, hanem más nemzetközi szervezetekben, így pl. a NATO-ban is.

⁹ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220.

Nem kevés bátorságra vall tehát, ha az Alkotmánybíróság ezt a korántsem le-tisztult viszonyrendszert újabb elemmel kavarja fel az *alkotmányos identitás követelményének bevezetésével*. Legalábbis ebből a szempontból egyetértünk Stumpf István alkotmánybíróval abban, hogy „a független demokratikus jogállam védelmében eljáró Alkotmánybíróságra hárul[na] a feladat, hogy mondjon valamit az uniós jogról, annak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyéről, és az »integrációs alkotmányjog« kapcsán az »integrációs fenntartásról« [és e]nnel kapcsán az Alkotmánybíróságnak át kellene gondolnia az uniós jog magyar jogrendszerben elfoglalt helyének meghatározásával kapcsolatos eddigi gyakorlatát” – párhuzamos indokolás [97] bekezdés. Erre sajnos nem került sor, hanem az Alkotmánybíróság a régi jó, de sokszor elátkozott recept szerint *átvette a német alkotmánybíróság egyik határozatát*,¹⁰ majd azt dogmatikailag kissé kilúgozva sajátjaként adta el.

Mielőtt magának az ítéletnek az elemzésébe mélyednénk, szükséges egy pillantást vetni a forrásra, a német jogra. Anélkül, hogy unalomig ismert dolgokat mesélnénk el újra, érdemes a *német alkotmánybírósági gyakorlat* fő vonalait összefoglalni, hogy el lehessen helyezni az alkotmányos identitást mint toposzt a joggyakorlatban.¹¹

Az 1970-es évek elején, mint ez jól ismert, a német Alkotmánybíróság az uniós jog németországi alkalmazhatóságát a német Alaptörvénnyel megegyező intenzitású alapjogvédelemtől tette függővé (Solange I¹² és Solange II¹³). Az 1970-es évek végétől azonban az Európai Bíróság már az alapjogok széles katalógusát ismerte el és kényszerítette ki. Így a német testület a „banánpiaci rendtartás” ügyben hozott ítéletében¹⁴ a másodlagos uniós jog ellenében az alapjogok megsértése miatti alkotmányjogi panaszokat érdemi vizsgálatra alkalmatlannak nyilvánította, ha az indítványozó nem tudta részletesen igazolni, hogy az uniós jog általánosságban (tehát nem a konkrét egyedi ügyben) a Solange-II döntésben meghatározott szint alá sülyedt. Ez a feltétel bár elméletileg (!) nem zárta ki az alkotmánybírósági felülvizsgálatot, és az uniós jogi szabály alkalmazhatósága tilalmának megállapítását, a gyakorlatban (!) az előfeltételül szabott részletes indokolási kötelezettség majdhogynem teljesíthetetlennek bizonyult, különösen az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidején belül.

¹⁰ Konkrétan a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2016. június 21-i határozatáról van szó [BVerfG, 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2729/13; 2 BvR 2730/13; 2 BvR 2731/13; 2 BvE 13/13], amellyel az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata szövetszerű egyezéseket mutat. Ennek értékelését bővebben lásd alább a 4. részben.

¹¹ Aktuális áttekintéssel szolgál például Alina Berger: *Anwendungsvorrang und nationale Verfassungsgerichte*. Mohr Siebeck, Tübingen 2016.

¹² BVerfGE 37, 271 – *Solange I*.

¹³ BVerfGE 73, 339 – *Solange II*.

¹⁴ BVerfGE 102, 147 – *Bananenmarktordnung*.

Az alapjogi teszt lassú elhalásával párhuzamosan dolgozta ki a német Alkotmánybíróság a nem kevésbé „sikeres” *ultra vires* tesztet,¹⁵ amely először a Maastrichti Szerződés alkotmánybírsági felülvizsgálatakor bukkan fel,¹⁶ majd a Lisszaboni Szerződésről szóló határozatban is megerősítették.¹⁷ Az alkalmazási elsőbbség – az alkotmánybíróság érvelése alapján – a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével is csupán nemzetközi szerződéssel átruházott és ennél fogva levezetett intézmény marad, ezért a belső jogalkalmazási parancstól függ, és amennyiben világos, hogy hiányzik a belső jogalkalmazási parancs, tehát az adott uniós aktus túlmegy az átengedett hatáskörökön, akkor az alkotmánybíróság megállapíthatja az alkalmazhatóság tilalmát. Ezt lényegében átvette a cseh Alkotmánybíróság is a 2006-os ún. cukorkvóta-ítéletében,¹⁸ majd pontosította a Lisszaboni Szerződésről szóló mindkét ítéletében.¹⁹ Ami érdekes, az az, hogy míg a későbbi német esetjog az *ultra vires* kontrollt olyan előfeltételekhez kötötte, amelyek annak gyakorlati alkalmazhatóságát lényegében kizárták, addig a cseh alkotmánybíróság az *ultra vires* kontrollt ténylegesen is gyakorolta.²⁰ A német Alkotmánybíróság szerint²¹ az *ultra vires* kontroll előfeltétele a nyilvánvaló és a tagállamok számára strukturálisan hátrányos hatáskörtúllépés, valamint az, hogy ebben a kérdésben a Szövetségi Alkotmánybíróság kikérje az Európai Bíróság álláspontját előzetes döntéshozatali eljárásban.

Ugyanakkor, ha a hatáskörtúllépés ténylegesen egyértelmű és kézenfekvő, akkor azt az Európai Bíróság maga is megállapítaná, ha pedig nem állapítaná meg, akkor nem is teljesen egyértelmű, így tehát ez *circulus vitiosus*, és az *ultra vires* lényegében csak elméleti lehetőség maradt. Az *ultra vires* igazi próbája az Európai Központ Bank (EKB) Outright Monetary Transaction (OMT) eszközeinek alkotmányjogi megítélése volt. Ennek a politikának az lenne a lényege, hogy az EKB az eurozóna tagállamainak állampapírjait vásárolja meg, ami könnyen értelmezhető akár úgy is, hogy az az EUMSZ 123. cikkében meghatározott monetáris finanszírozás tilalmába ütközik. Továbbmenve ez nem csupán az EUMSZ megsértését jelent(het)i, hanem egyben azt is,

¹⁵ Franz Mayer: *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung*. C. H. Beck, München 2000.

¹⁶ BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

¹⁷ BVerfGE 123, 267 – Lissabon.

¹⁸ Pl.ÚS 50/04 ze dne 08.03.2006 Cukerné kvóty „Potud, pokud”.

¹⁹ Az első határozatot 2008. november 26-án hozta (Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008), lásd ehhez Petr Bříza: *The Czech Republic The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008*. (5) *European Constitutional Law Review* 2009. 143–164; Vincze Attila: A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről. *Európai Jog* 2009/4. 3–10.; a másodikat 2009 november 3-án (Pl.ÚS 29/09 ze dne 03.11.2009 387/2009 Sb. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II), lásd hozzá Vincze Attila: A cseh alkotmánybíróság Lisszabon II. határozata. *Jogtudományi Közlöny* 2010. 549–559.

²⁰ Vincze Attila: Das tschechische Verfassungsgericht stoppt den EuGH. *EuR* 2013. 194–203.

²¹ BVerfGE 126, 286 – *Ultra-vires-Kontrolle Honeywell*.

hogy az Unió túlterjeszked(het)ett az átruházott hatáskörökön. A Honeywell-határozatban kimondott követelményeknek megfelelően a német Szövetségi Alkotmánybíróság az Európai Bírósághoz fordult, ugyanakkor az előterjesztő végzésben jelezte, hogy ha az EKB politikájának jogellenességét az Európai Bíróság nem állapítaná meg, akkor majd ő maga kvalifikálja azt jogellenes hatásköri túllépésnek.²² Annak ellenére, hogy az Európai Bíróság úgy határozott, ilyen típusú kötvényvásárlásra az alapító szerződések felhatalmazzák az EKB-t,²³ a német Szövetségi Alkotmánybíróság a saját fenyegetését mégsem tartotta be. Határozatában ugyan formálisan fenntartotta az *ultra vires* kontroll lehetőségét (ahogy ezt a második Leitsatz egyértelműen kifejezésre juttatja), de a német Bundesbank mindaddig részt vehet – és helyes értelmezés alapján köteles is részt venni – az EKB pénzpolitikai eszközeinek végrehajtásában, ameddig azok az Európai Bíróság által jogszerűnek nyilvánított feltételek keretei között maradnak (negyedik Leitsatz).

Igazán érdekes ugyanakkor a harmadik Leitsatz, amely szerint minden alkotmányos szerv köteles az uniós szervek minden olyan intézkedésével szembehelyezkedni, amely az alkotmányos önazonosság sérelmével járhatna. (Ezt és lényegében ennek indokait vette át a magyar Alkotmánybíróság). Amit azonban ebben az ügyben látni kell, az megint inkább a felszín alatt van: az *ultra vires* kontroll lassú elhalása. Amennyiben ugyanis az OMT-ügyben nem aktiválta ezt a kontrollmechanizmust a Szövetségi Alkotmánybíróság, akkor nem nagyon képzelhető el olyan gyakorlati konstelláció, amelyben ez aktiválható lesz. A másik feltűnő elem, ahogy a fokozatosan kasztrált *ultra vires* helyét átveszi az alkotmányos identitás sokkal képlékenyebb kategóriája.

Az OMT,²⁴ valamint az ezt megelőzően, 2015 decemberében az európai elfogatóparancs ügyben hozott határozat,²⁵ amely szerint az alkotmányos identitást sérti egy távollétében elítélt személy kiadása az őt elítélő Olaszországnak, lényegében étellel töltötték meg a Lisszaboni Szerződést vizsgáló határozatban²⁶ gondolatkísérletként

²² Franz C. Mayer: Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts. *EuR* 2014. 473–513.

²³ EuGH v. 16.6.2015 – C-62/14 (Gauweiler uo.).

²⁴ A német Szövetségi Alkotmánybíróság 2016. június 21-i határozata, BVerfG, 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2729/13; 2 BvR 2730/13; 2 BvR 2731/13; 2 BvE 13/13, Claus Dieter Classen: Europäische Rechtsgemeinschaft à l'allemande? Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 21.06.2016, 2 BvR 2728/13 u.a. *Europarecht* 2016. 529–544.

²⁵ BVerfG vom 15.12.2015, 2 BvR 2735/14, lásd ehhez Claus Dieter Classen: Zu wenig, zu fundamentalistisch – zur grundrechtlichen Kontrolle „unionsrechtlich determinierter“ nationaler Hoheitsakte Anmerkung zum Beschluss des BVerfG vom 15.12.2015, 2 BvR 2735/14. *Europarecht* 2016. 304–312.; Wouter Van Ballegooij – Petra Bárd: Mutual Recognition and Individual Rights – Did the Court Get It Right? (7) *New Journal of European Criminal Law* 2016/4. 459–460.

²⁶ BVerfGE 123, 267 – Lissabon. Lásd ehhez Vörös: Csoportkép... 34skk.

felvetett, de sokáig lényegi tartalom nélküli alkotmányos identitás megsértésére irányuló kontrollt. Az újabb gyakorlat kritikája ugyanakkor kiemeli,²⁷ hogy az alkotmányos identitás értelmezésekor a Szövetségi Alkotmánybíróság igencsak nagyvonalúan járt el, azt ugyanis minden esetben elfelejtette elemezni, hogy mi az a speciális, különleges, sajátágosan német alkotmányos identitás, ami nincs benne az EUSZ 2. cikkében részletezett értékek között. Az említett cikk felsorolja az emberi méltóságot, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot, valamint az emberi jogok tiszteletben tartását, és a német gyakorlatban az alkotmányos identitás részeként eleddig kifejtett emberi méltóság (amelyből fakadna a személyes büntetőjogi felelősségi elv)²⁸ vagy a demokratikus közhatalom-gyakorlás követelménye ezekhez tökéletesen illeszkedik.²⁹ A német alkotmánybíróság azonban mindeddig adós maradt annak a kérdésnek a megválaszolásával, hogy mi a demokráciának és az emberi méltóságnak az sajátágosan német tartalma, ami megkülönbözteti az uniós jogi tartalomtól.³⁰ Nyilvánvaló, hogy itt nem aprólékos jogösszehasonlító tanulmány alapján felfejtett részletkérdésekben kell különbséget találni, ami valószínűleg sikerülne, hanem olyan kardinális különbségeket kellene kimutatni, ami az identitás, az önazonosság sérelmével jár. Az önazonosság és identitás eléggé erős fogalmak ahhoz, hogy ezek tartalmát is hasonlóan erős attribútumokkal kelljen visszaadni. Míg az *ultra vires* meglehetősen technokrata kifejezés, ennek aktiválásához a laikusok számára kevésbé érthető, szinte ezoterikus tartalmú szavak is használhatók, addig az identitás és az önazonosság ennél brutálisan egyszerűbb értelmezést kérnek, amely már a „mi” és az „ők”, a „barát” és az „ellenség” (Schmitt)³¹ kategóriáihoz közelít. Ez nem az érvelő értelem kategóriája,³² de ezt a német Szövetségi Alkotmánybíróság nem érzékelte.

Az identitásválság pszichológiai kategória, az *ultra vires* egyszerű jogi fogalom. Vajon ténylegesen *vizionálható lehetne* az identitáskommunikáció keretében, hogy

²⁷ Classen: Zu wenig... 304–312.; Classen: Europäische... 529–544.

²⁸ BVerfG vom 15.12.2015, 2 BvR 2735/14.

²⁹ BVerfG, 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2729/13; 2 BvR 2730/13; 2 BvR 2731/13; 2 BvE 13/13.

³⁰ Klasszikusan Friedrich Nietzsche: *Also sprach Zarathustra*, Kapitel 22 Vom neuen Götzen: „Staat heisst das kälteste aller kalten Ungeheuer. Kalt lügt es auch; und diese Lüge kriecht aus seinem Munde: »Ich, der Staat, bin das Volk«”.

³¹ Carl Schmitt: *Der Begriff des Politischen*. Duncker & Humblot, Berlin 1963.

³² A szuverenitás legismertebb szimbóluma Hobbes óta a Leviathán (Thomas Hobbes: *Leviathan, The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil*, 1651.), amely Jób könyve szerint oly erős, hogy nincs hozzá fogható a földkerekségen (Jób 41, 25), és amely – szintén Jób könyve szerint – élet-halál harcát vívja a Behemóttal. A Leviathan–Behemoth-szimbolikához lásd Carl Schmitt: *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes: Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols*. Stuttgart, Klett-Cotta 1995. 25–45.

a közös alkotmányos hagyományokból táplálkozó uniós jog (EUSZ 6. cikk), amely köteles a tagállami nemzeti identitást tiszteletben tartani (EUSZ 4. cikk), olyan dologra ragadtathatja magát, amely nemcsak, hogy *megsértené* valamely tagállam alkotmányos önazonosságát, de azt az *Európai Bíróság szó nélkül hagyná, és nem orvosolná az uniós jog általános elvei vagy az uniós alapjogok alapján?* Egy elméleti jellegű tankönyvben talán igen, de a gyakorlatban kevésbé, ahogy erre az adatmegőrzési irányelv megsemmisítésének ügye is jó például szolgál.³³

Nem lehet elmenni a *trendek és folyamatok* mellett sem. A német Szövetségi Alkotmánybíróság mindig is *óvatos* volt az integrációs ügyekben, és bár nagyokat mondott, ezeket a fenyegetéseket soha nem váltotta be, és később mindig visszakozott attól a kijelentéstől, amelyre ragadtatta magát. Ahogyan kihátrált az alapjogvédelmi kontrollból, és bevezette helyette az *ultra vires*t, ugyanúgy szépen lassan kifarolt az *ultra vires* fogalmából is, és áttért az identitáskontrollra, de az eddigiek alapján várhatóan ez is fokozatosan kifulladásig majd. Az újabbnál újabb toposzok bevezetése egyetlen dologra jó, mégpedig arra, hogy a tagállami és az uniós jog viszonyában a *végző szó jogát fenntartsa* magának.³⁴ De ez inkább lebegtetés, mintsem valódi igény, leginkább a szuverenitás élethazugsága.

2 A határozat genezise

2.1 Az ombudsman indítványa

Az alapvető jogok biztosa 2015. december 3-án – szinte pontosan egy évvel a határozat meghozatala előtt – fordult az Alkotmánybírósághoz az Alaptörvény *értelmezését* kérve. Az indítványt megalapozó konkrét alkotmányjogi probléma az ombudsman szerint lényegében abban jelölhető meg, hogy az Olaszországban és Görögországban tartózkodó és menedékkérelmet benyújtott személyek Magyarországra történő áthelyezéséről szóló uniós döntések végrehajtása esetén felmerül-e

³³ A Bíróság 2014. április 8-i ítélete a C-293/12. és C-594/12. sz. Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12) kontra Minister for Communications, Marine and Natural Resources és társai és Kärntner Landesregierung (C-594/12) és társai egyesített ügyekben, ECLI:EU:C:2014:238. Lásd hozzá Chronowski Nóra: Szabadság kontra biztonság – az Alapjogi Chartába ütközik az adatmegőrzési irányelv. *JTI Blog* 2014. május 8. jog.tk.mta.hu/blog/2014/06/szabadsag-kontra-biztonsag

³⁴ A szuverenitás mindig is konfliktusfogalom, *Kampfbegriff* volt, lásd Utz Schliesky: *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*. Mohr Siebeck, Tübingen 2004. 57.

a csoportos kiutasítás alaptörvényi tilalmának sérelme.³⁵ Ezért a biztos indokoltnak látta az Alaptörvény E) és XIV. cikkeinek egymásra tekintettel történő absztrakt értelmezését.

Az *E) cikk* értelmezése iránti igény ugyan önmagában logikus, de *kétséges*, hogy mennyiben tartozik ez az ombudsman feladatkörébe, ugyanakkor a *XIV. cikk* értelmezése, azaz a csoportos kiutasítás tilalmának problémája dogmatikailag már érdekesebb, és mindenképpen az ombudsman feladatkörébe is vág. Az ombudsman szerint a kérdés az, hogy az Alaptörvénynek „a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam által végrehajtott eszközcselekményre is kiterjed-e”. A biztos álláspontja szerint a kiutasítás tilalma a *refoulement* tilalmán túl – vagyis azon az eseten kívül, amikor olyan országba küldik vissza a menekültstátuszért folyamodót, ahol élete súlyos veszélynek van kitéve³⁶ – magában foglalja azt az esetkört is, amikor *biztonságos* országba küldik tovább. Az ombudsman szerint ugyanis még az állam területére jogtalanul belépő személy tartózkodása is jogszerű a menedékkérelme elbírálásáig, és megilleti a tartózkodáshoz való jog, vagyis az, hogy abban az államban maradjon a menekültügyi eljárás végéig, ahol a kérelmet benyújtotta. Ebből pedig a biztos szerint az következik, hogy az Olaszországban és Görögországban menedéket kérőknek joguk van ezekben az országokban maradni, áthelyezésük pedig lényegében kiutasítás, amelynek nélkülözhetetlen eszközcselekménye lenne e menedékkérők magyarországi befogadása, ami pedig a kollektív kiutasítás tilalmába ütközne.³⁷ Itt mind az ombudsman, mind az Alkotmánybíróság elment egy komoly dogmatikai probléma mellett, mégpedig hogy egyáltalán *elképzeltető-e a kiutasítás a schengeni térségen belül*. Fogalmilag ugyanis olyan területről van szó, amely vízum tekintetében egységes, egyetlen beutazásra jogosító okmánnyal valamennyi ország területére be lehet lépni, és ott lehet tartózkodni. Ha elfogadjuk a kiutasítás paradigmáját, akkor nehéz megnyugtatóan értelmezni a Dublin-III rendelet³⁸ 17. cikkét is, amely szerint „minden tagállam határozhat úgy, hogy megvizsgálja a valamely harmadik országbeli állampolgár vagy

³⁵ A kérdés az Európai Unió Tanácsának 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával (a továbbiakban: *EUT-határozat*) összefüggésben merült fel.

³⁶ Ezt kérdést ugyanakkor nem tartotta szükségesnek tisztázni a biztos.

³⁷ A sors iróniája, hogy Olaszországból az Államtanács döntése alapján – a menedékkérőkkel való bánásmód miatt – nem is helyeznek át eljárásokat és kérelmezőket Magyarországra: www.asylumineurope.org/news/29-09-2016/italy-council-state-suspends-transfers-hungary-and-bulgaria.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

egy hontalan személy által hozzá benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős”.

Amennyiben feltétel nélkül *elfogadnánk* azt, amit a biztos állít, és amit az Alkotmánybíróság is magáévá tett, akkor abból a *minore ad maius* az következne, hogy ha a schengeni térségen belüli áthelyezés kiutasítás, akkor a menekültek átadásáról szóló EU–Törökország-megállapodás szintén a csoportos kiutasítás tilalmába ütközik, ezért a magyar kormány képviselőjének alkotmányos kötelezettsége ezellen tiltakozni, és ahhoz semmilyen eszközcsalekménnyel nem járulhat hozzá.

Az indítvány persze nem is ezek miatt a dogmatikai bukfencek miatt érdekes, hanem elsősorban amiatt, hogy az ombudsman számára, az indítványa szempontjából konkrét alkotmányjogi problémát jelentő kiutasítás kérdésére az Alkotmánybíróság *nem adott választ*. Ez azért nem teljesen lényegtelen kérdés, mert az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ami aztán a határozat sűrűjében elsikkadt, és azt az Alkotmánybíróság nem is értelmezte, hanem *csak* az E) cikket. Adekvát válasz találása egyébként azért sem lett volna egyszerű, mert a *casus bellit* jelentő EUT-határozat a menekültügyi eljárások áthelyezéséről *nem általános érvényű szabályozás*, végrehajtása akadozik, személyi és időbeli hatálya pedig korlátozott: csak 2017. szeptember 26-ig érvényes, így aztán a magyar Alkotmánybíróság az Európai Bíróság nélkül nehezen foglalhat róla állást.

2.2 A kormány indítványa az Európai Unió Bíróságához

A genezisben nem mellékszál, hogy a magyar és a szlovák kormány *megtámadta* az ombudsman által is problematikusnak vélt EUT-határozatot az Európai Unió Bírósága előtt. A C-647/15. sz. ügyben a kormány a határozatot *ultra vires* alapon, a hatásköri és eljárási szabályok megsértését kifogásolva támadta. Ennek *belső alkotmányjogi párja* a már bemutatott ombudsmani indítvány: lényegében mind a kettő ugyanazt a kérdést feszegeti, csak amíg az egyik az Európai Bíróság előtt, a másik az Alkotmánybíróság előtt. A kormány *petituma* ugyanakkor nem terjed ki arra, hogy az Európai Bíróság foglaljon állást a Charta és a támadott határozat viszonyáról, vagy az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdéséről, amely arra kötelezi az Uniót – és ezen keresztül annak tagállamait –, hogy a közös menekültügyi politika összhangban legyen a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-ai genfi egyezményvel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonat-

kozó szerződésekkel.³⁹ Az EUB még nem döntött, de 2017. július 26-án Yves Bot főtanácsnok a magyar és a szlovák kereset elutasítását javasolta, mivel álláspontja szerint a felhozott jogalapok közül egyik sem fogadható el.

2.3 A javasolt hetedik alaptörvény-módosítás

A döntés tágabb politikai közegének része az Alaptörvény hetedig módosítására tett *kísérlet* is. Valószínűleg nem pusztán koincidencia, hogy míg az alapvető jogok biztos egy teljes évet várt az indítványa ügyében hozott döntésre, addig a kormány alaptörvény-módosítási szándéka meghíúsulását követő *heteken belül, relatíve gyorsan* megszületett az a határozat, amely lényegi mondanivalójánál fogva *közel áll* a tervezett hetedik módosításhoz.

A javasolt alaptörvény-módosítás elemzése szintén nem feladatunk, csak annyiban idézzük fel, amennyiben összefüggésbe hozható a vizsgált alkotmánybíróági döntéssel. A 2016. október 2-ai érvénytelen kvótanépszavazást követően⁴⁰ a kormány 2016. október 10-én nyújtott be alaptörvény-módosító javaslatot.

Ennek *célja* volt egyrészt az „idegen népesség betelepítésének” alaptörvényi tilalmát deklarálni, másrészt „a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk” védelmének alapjait megteremteni, harmadrészt az E) cikket kiegészíteni a hatáskör-átruházás tartalmi korlátaival. Ennek értelmében az került volna a szövegbe, hogy a közös hatáskörgyakorlás „összhangban kell álljon az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát”. Ezzel a módosító javaslat a közös hatáskörgyakorlást megalapozó felhatalmazó rendelkezésbe csak alapjogvédelmi és *ultra vires* (szűk értelemben vett szuverenitásvédelmi) *korlátot* épített volna be, utóbbit többé-kevésbé az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére rímelő elemekkel; az alkotmányos identitás védelmének kötelezettségét pedig az uniós tagságtól *eloldva, általános követelményként* határozta volna meg a preambulumban és az R) cikkben.⁴¹

³⁹ Márton Varju – Veronika Czina: Hitting where it hurts the most: Hungary’s legal challenge against the EU’s refugee quota system. *VerfBlog* 2016/2/17, verfassungsblog.de/hitting-where-it-hurts-the-most-hungarys-legal-challenge-against-the-eus-refugee-quota-system/

⁴⁰ Zoltán Szente: The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid. constitutional-change.com/the-controversial-anti-migrant-referendum-in-hungary-is-invalid/

⁴¹ A Nemzeti hitvallás tervezett kiegészítése: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.” Az R) cikk javasolt új (4) bekezdése: „Magyarország alkotmányos identitásának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

A módosítást a parlament végül *nem támogatta*, a 2016. november 8-án tartott zárszavazáson csak 131 szavazatot kapott a szükséges 133 helyett.

A dogmatikai kérdés itt a következő: ha az Európai Uniói szervezetein keresztül történő hatáskörgyakorlásnak a történeti alkotmányból levezetett alkotmányos önazonosság ténylegesen keretet szab, ahogy azt az Alkotmánybíróság állítja, akkor azt nem kellett volna Alaptörvény-módosítás útján bevezetni, illetve ezt megfordítva, ha azt Alaptörvény-módosítás útján kell bevezetni, akkor azt nem lehet az Alaptörvényből levezetni.

Ha tehát a tervezett hetedik alaptörvény-módosítás tervezetét kidolgozó és a javaslatot benyújtó kormány szerint a kérdés alaptörvény-módosítást igényelt, de az alkotmányozó Országgyűlés ennek szabályozását elutasította, akkor az Alkotmánybíróság – lényegében szembemenve az alkotmányozó eme döntésével – *de facto kiegészítette, módosította* az Alaptörvényt. Erre az Alkotmánybíróságnak alaptörvényértelmezési hatáskörében eljárva sincs felhatalmazása.

3 Az Alkotmánybíróság döntése alapján felmerülő kérdések

Idézzük fel ismét a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat rendelkező részét: „Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.”

Ebben az egyetlen mondatban legalább *három rejtvényt* adott fel az Alkotmánybíróság:

- mit jelent, hogy a „hatáskörei gyakorlása során”;
- mit ért az uniós felhatalmazó rendelkezésen alapuló „közös hatáskörgyakorlás” alatt, és
- egészen pontosan mi is a vizsgálati mércéje?

3.1 Új hatáskör – pontosan mire?

A határozat rendelkező részében a testület leszögezte, hogy „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja”, vajon sért-e az Unió más tagállamaival közösen folytatott hatáskörgyakorlás bizonyos konkrét alkotmányi rendelkezéseket (alapjogok, szuverenitás) és eddig nemcsak, hogy nem konkretizált, de szinte *teljesen ismeretlen* alkotmányos értéket, az *identitást*. Az

indokolás [46] bekezdése szerint ezt a hatáskört „*kivételes* esetekben és *ultima ratio* jelleggel, azaz a tagállamok közötti *alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett*” gyakorolja az Alkotmánybíróság.

Sajnos nem világos, és az indokolás sem teszi azzá, hogy pontosan *milyen hatáskört* értelmezett magának az Alkotmánybíróság a rendelkező részben. Az uniós joggal összefüggésben a hatályos szabályozásból (Abtv.) kiindulva *csak az alaptó szerződésekre* irányuló előzetes normakontrollra lenne egyértelmű hatásköre. Utólagos kontroll céljából az Alaptörvény előtt voltak az akkori Alkotmánybíróságnak hatáskör-értelmező döntései, de csak kihirdető törvény (EUN-határozat⁴² és Lisszabon-döntés⁴³), valamint irányelvet átültető magyar jogszabály vonatkozásában (Ügyeletidő-eset⁴⁴) – azaz uniós rendeletre, határozatra, irányelvre vagy Európai Bíróság döntésére a korábbi esetjog *nem* állapított meg vizsgálati jogkört. Ezeket az ügyeket a szakirodalom alaposan feldolgozta.⁴⁵ Az Alkotmánybíróság EU-csatlakozás *utáni* gyakorlatában többnyire érintőlegesen foglalkozott csak az uniós (közösségi) joggal, elsősorban formai – saját hatáskör-gyakorlására vonatkozó – szempontból. A legtöbb (releváns) ügy középpontjában *magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálata* állt, és az (akkori terminológiával) európai közösségi jogi vonatkozások tekintetében a testület leginkább a hatáskörének *hiányát* állapította meg, vagy azt rögzítette, hogy a közösségi joggal kapcsolatban felvetett normakonfliktus *nem alkotmányossági kérdés*. E tendencia mögött optimista olvasatban az *Európai Bíróság hatáskörének tiszteletben tartására irányuló törekvés* húzódott meg, de nyilván újra felveti azt a kérdést, hogy a korábbi határozatok elvi megállapításaiból mi az, ami még releváns.

A helyzetet bonyolítja, hogy az Alaptörvény előtti gyakorlat a negyedik alaptörvény-módosítás (2013) óta nem hatályos, viszont nem veszítette hatályát a 22/2012. (V. 11.) AB határozat (*kontinuitás-döntés*), amely figyelembe vette az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése, valamint az Alkotmány 2/A. §-a tartalmi egyezőségét, és erre tekintettel kimondta: „Megállapítható, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény jelen üggyel érintett rendelkezései az eldöntendő értelmezési kérdés szempontjából tartalmilag megegyeznek, ezért a 143/2010. (VII. 14.) AB [Lisszabon-] határozatban kibontott elvek alkalmazásának nincs akadálya.”

⁴² 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008. 325.

⁴³ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010. 698.

⁴⁴ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006. 819.

⁴⁵ Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog* 2007/2.; Vincze: Magyar alkotmányosság... 207–238.; Flóra Fazekas: EU Law and the Hungarian Constitutional Court. In: *The law of the European Union in Hungary: Institutions, processes and the law* (szerk. Márton Varju – Ernő Várnay). HVG-ORAC, Budapest 2014. 32–76.

Ezzel a Lisszabon-döntésben megállapított, primer uniós jogra vonatkozó absztrakt utólagos normakontroll-hatásköréről azonban kifejezetten nem foglalt állást a testület, mert az ügy tárgya absztrakt alaptörvény-értelmezés volt.

Igaz, hogy a kontinuitás-döntés általánosságban megállapította azt is, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. [...] Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is.” Noha ezt a döntést, mint már említettük, a negyedik alaptörvény-módosítás nem helyezte hatályon kívül, a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (*korrigált kontinuitás*) szigorúbb mércét vezetett be: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálható alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.”⁴⁶

A korrigált kontinuitás tesztje alkalmas ugyan az uniós jogra irányuló – bár hézagos és ellentmondásos – gyakorlat felélesztésére, nem mintha ez feltétlenül kívánt, illetve hasznos lenne, viszont erről a testületnek *egyedileg, esetről esetre* kell döntenie, és a vizsgálatunk tárgyát képező alkotmányértelmezésben ez *nem történt meg*.

A dogmatikai zavart tovább fokozza, hogy az indokolás [56] bekezdése szerint a szuverenitás- és identitáskontroll *tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, vagy annak értelmezése, érvényessége, hanem a közös hatáskörgyakorlás*. Ebből fakadhat mind a közös hatáskörgyakorlás (legfontosabb és legnagyobb volumenű) eredményének a vizsgálatára, vagyis a *másodlagos* jogalkotásra vonatkozó „hatáskör”, de értelmezhető természetesen úgy is, hogy e közös hatáskörgyakorlásnak csak a magyar közhatalmi szeletére irányul, és az *Alaptörvény konkrét értelmezésével határokat szabhat az uniós jog magyarországi érvényesülésének*. Az első esetben ugyanakkor újra kell értelmezni az Alaptörvény és az Abtv. „jogszabály”-fogalmát, hogy abba bele lehessen érteni a rendeletet, az irányelvet és a normatív uniós határozatot is. A második esetben a kérdés nem kevésbé érdekes, mivel arra kell választ kapjunk,

⁴⁶ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás III. 2 [27]–[34]

hogyan *milyen eljárástípusban* lehet valamely közhatalmat gyakorló szervet ún. identitássértő aktszal szemben ellenállásra kényszeríteni. Lehet-e erre hivatkozni például alkotmányjogi panasz esetén, ha a panasz tárgya pusztán az identitássérelem, de hiányzik a személyes, aktuális, közvetlen érintettség vagy az Alaptörvényben biztosított konkrét jog sérelme? Az eddigi panaszgyakorlat alapján ez aligha lenne tartható.⁴⁷

Vagy esetleg az következik belőle, hogy a fent említett kontrolltípusok tárgya elsődlegesen az uniós szerződésmódosítás lenne, és lényegében semmilyen újdonságot nem hordoz? Itt ismét abba a problémába ütközünk, hogy az identitás vagy az *ultra vires* kontrollnak előzetes normakontroll-eljárásban eddig sem volt akadálya; utólagos normakontroll esetén viszont *kifejezetten reflektálni kellett volna a régi gyakorlatra*. Azt fenn lehet tartani, vagy meg lehet haladni, mert önmagában arra az általános vagy elvi hatáskörre, amit az Alkotmánybíróság a rendelkező részben tételezett, későbbi ügyben konkrét eljárást alapítani nem lehet, ehhez további hatáskör-konkretizálás szükséges, amely viszont a *parttalan hatásköri aktivizmus* irányába mutat, s ezt az Alkotmánybíróság újabb gyakorlata inkább ellenezte.

A rendelkező rész elvi megállapításának – „hatáskörei gyakorlása során [...] vizsgálhatja” – *következménye* egyelőre annyi lehet, hogy a testület egy következő eljárásban „hídnak” vagy „ugródeszkának” használja, és majd abban a bizonyos eljárásban konkretizálja, hogy pl. az akkor megtámadott uniós határozat vagy az annak alapján hozott magyar jogi aktus esetében felmerül-e az alapjogok/szuverenitás/identitás érintettsége, és a konkrét ügyben fennáll-e a hatásköre.

A hatáskörgyakorlás említett korlátja a kivételesség, az *ultima ratio*-jelleg és az „alkotmányos párbeszéd” követelménye, amely utóbbira későbbiekben még részletesen kitérünk (lásd alább, 4. rész).

3.2 Mi sért mit?

Az Alkotmánybíróság a határozatban *arra hatalmazta fel saját magát*, hogy vizsgálja: az E) cikk (2) bekezdésén alapuló *közös hatáskörgyakorlás* sérti-e az alapjogokat, a szuverenitást vagy az alkotmányos identitást. A korábbi Alkotmány szövegéből átvett „közös hatáskörgyakorlás” fordulat fogalmi bizonytalanságait alaposan körüljárta a szakirodalom,⁴⁸ a különféle értelmezési lehetőségek az újonnan megállapított

⁴⁷ Naszladi Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében*. Doktori értekezés, PTE ÁJK, Pécs 2016. 49–56., 129–141.

⁴⁸ Chronowski Nóra: *Integrálódó alkotmányjog*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2005. 178–193.; Csuhány Péter – Sonnevend Pál: 2/A. §. In: *Az Alkotmány kommentárja I.* (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 251–252.

vizsgálati hatáskör tárgyát is relativizálják. Egyáltalán *nem világos* ugyanis, mennyiben vizsgálható, hogy a közös hatáskörgyakorlás sérti-e az Alaptörvényt/alkotmányos identitást. Mit ért az Alkotmánybíróság az Unióban való részvételt megalapozó közös hatáskörgyakorlás alatt? A közös hatáskörgyakorlás megközelíthető egyrészt annak *módja*, másrészt annak „*terméke*” alapján.

Az *előbbi* az uniós döntéshozatali eljárásban való tagállami, elsősorban kormányzati *részvétel* lehet, amelyben viszont az eljárás konkrét megvalósulása, az eljárási szabályok betartása az uniós joghoz mérhető, és azt az *Európai Bíróság bírálhatja el*, hogy sérültek-e az uniós döntéshozatalra vonatkozó eljárási szabályok. A tagállami alkotmányjogra tipikusan a parlament és a kormány uniós ügyekben való együttműködése tartozik, a demokratikus legitimáció és kontroll követelménye alapján.

Az *utóbbi* – azaz a „*termék*” – szerteágazó válaszlehetőségeket vet fel, mert a közös hatáskörgyakorlás eredménye lehet (i) uniós elsődleges jog módosítása szerződésmódosítás útján, (ii) uniós másodlagos jogi aktus vagy egyedi döntés elfogadása, (iii) ezt implementáló további uniós vagy tagállami döntés, (iv) uniós bírói határozat, (v) az Unió által kötött nemzetközi szerződés ratifikálása⁴⁹ a Tanácsban és a nemzeti parlament előtt, amennyiben ez szükséges.

Ezek különféle lehetséges konstellációk, amelyekben mind a kormány, mind az Országgyűlés játszhat valamiféle szerepet, sőt az uniós jog alkalmazásakor más állami szervek is.

Az uniós jogi aktusok vizsgálatára az Alkotmánybíróság az indokolásban *két megszorítást* tett.

Egyrészt, mint már fent is utaltunk rá: az Alkotmánybíróság kifejezetten kikötötte, hogy „a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik” – indokolás [56] bekezdés.

Másrészt az uniós *ultra vires* aktusok esetében elsősorban a kormány és az Országgyűlés felelősségi körébe utalta az alapító szerződésen és az Országgyűlésre vonatkozó szabályozáson alapuló fellépést – indokolás [50]–[51] bekezdések.

Ezekből az *következik*, hogy az Alkotmánybíróság a hatáskör túllépésének kérdésében – a parlament és a kormány mellett – érdekelt lehet, de sem közvetlenül uniós jogszabályokkal, sem azok elsőbbségével nem akar foglalkozni. Ez alapvetően nem is baj, mert így legalább nem kerül hatásköri konfliktusba az Európai Bírósággal; viszont akkor kérdés, hogy mi lesz valamely későbbi, pl. *ultra vires* vagy önazonosság-sértési ügyben hozott határozatának az alapja és a jogkövetkezménye. Az opti-

⁴⁹ Bernd Grzeszick: Völkervertragsrecht in der parlamentarischen Demokratie. NVwZ 2016. 1753–1761.

mista forgatókönyv az, hogy ha felmerül a jövőben ilyen indítvány, akkor a fenti kérdésekben előzetes döntést kér az Alkotmánybíróság az Európai Bíróságtól, mert másként – mint azt a következő pontban részletesen kifejtjük – nem tudja megalapozni a belső jogi alkotmány sértést.

További problémákkal szembesülünk a „közös hatáskörgyakorlás” vizsgálatakor, ha abból az irányból közelítünk, hogy a hatályos magyar jog szerint *mi lehet a tárgya* a különféle alkotmánybíróági eljárásoknak. Utólagos normakontrollt gyakorolva – az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatát leszámítva – az Alkotmánybíróság jogszabályt, közjogi szervezetszabályozó eszközt vagy jogegységi határozatot tehet az eljárása tárgyává [lásd Abtv. 24–26. §, 32. §, 37. § (2) bekezdés], a mérce az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés⁵⁰ lehet. Az individuális (másként: valódi) alkotmányjogi panasz eljárásban (Abtv. 27. §) azt vizsgálja, hogy bírói döntés sérti-e az Alaptörvényben biztosított jogokat.⁵¹ A további alkotmánybíróági eljárásokat áttekintve, azok – az absztrakt értelmezés kivételével – jellemzően véleményező vagy egyedi határozatot felülvizsgáló, illetve közjogi felelősséget megállapító állambíróági jogköröket szolgálnak, vagyis az uniós jog érvényesülése szempontjából közvetlenül nem relevánsak. A német gyakorlat ugyan megengedi, hogy a vélt hatáskörtúllépés vagy az alkotmányos önazonosság vélt sérelme miatt az állampolgárok maguk is alkotmányjogi panasszal éljenek, ahogy ezt a Maastricht-határozatban (BVerfGE 89, 155) a német Szövetségi Alkotmánybíróság kifejezetten megengedte,⁵² ám ez eredményében egy *actio popularis*, de legalábbis egy olyan alkotmányjogi panasz, ami alanyi közjog megsértése nélkül is megindítható.⁵³ Az újabb alkotmánybíróági gyakorlatot éppen hogy az alkotmányjogi panaszokkal szembeni szűkmarkúság jellemzi, amivel nehezen lenne összeegyeztethető a panaszjog intenzív kiterjesztése egy sajátos konstellációban anélkül, hogy az alkotmánybíróági kormányzás vádját el lehetne utasítani.

Egyedül a *hatásköri összeütközés feloldása* (Abtv. 36. §) történik olyan eljárásban, amelynek során a testület azt tárja fel, hogy adott hatáskör gyakorlása, illetve nem gyakorlása kinek (mely szervnek) róható fel. Ez az egyetlen olyan eljárás, amelynek tárgya közvetlenül valamiféle (negatív vagy pozitív) „hatáskörgyakorlás”.

⁵⁰ Itt érdemes megemlékezni arról, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény előtti gyakorlatában hatáskör hiányában kifejezetten kizárta a „közösségi jogba ütközés” vizsgálatát, mivel az az Európai Bíróság hatásköre. 61/B/2005. AB határozat, ABH 2008. 2201.

⁵¹ Az egyedi ügy és a bíró fogalmából az következik, hogy az eljárásban magyar jog szerint értendő bírói döntésről van szó, amely az ügy érdemében született, vagy a bírósági eljárást lezárja, és jogerős, vagy nem volt ellene jogorvoslat. Abtv. 27. § és 1. §

⁵² A későbbi gyakorlat is elismerte ezt, vö. BVerfGE 97, 350 – Euro; 123, 267 – Lissabon; 129, 124 – EFS; 130, 318 – Stabilisierungsmechanismusgesetz; vö. ezzel szemben BVerfGE 1, 396 – Deutschlandvertrag.

⁵³ Vincze Attila: *Unionsrecht und Verwaltungsrecht*. Nomos, Baden-Baden 2016. 218–219.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság nagy vihart kavart döntései (Maastricht, Lisszabon, OMT) is pontosan ilyen hatáskör gyakorlása során születtek, mikor a parlamenti kisebbség – nem szükségszerűen az ellenzék, hanem a Bundestag nevében perbizományosként (*Prozessstandschaft*) eljáró képviselők – a mindenkori kormány vagy a Bundesbank hatáskör-túllépését firtatva fordultak az Alkotmánybírósághoz.⁵⁴

Az Abtv. 36. § (1) bekezdése szerinti állami szervek között hatásköri összeütközés értelmezésekor az Alkotmánybíróságnak lényegesen innovatívabbnak, majd-hogynem aktivistának kell lennie, ha az E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskör-gyakorlást is ebbe a körbe akarja vonni. Ebben és *csak ebben* az eljárásban a jogkövetkezmény az, hogy az Alkotmánybíróság dönti el, mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet. Korábban már említettük, hogy az Alkotmánybíróság újonnan értelmezett hatáskörének gyakorlása szempontjából éppen az a jogkövetkezmény lenne érdekes, hogy *lehetséges-e ellenállásra kényszeríteni* a tagállami szerveket identitássértő uniós aktusokkal szemben. Ennek hiányában nagyon szűkre szabott lesz az újonnan kijelölt hatásköri korlát, amely az önazonosság megsértését hivatott kivédeni. Ugyanakkor, ha az Alkotmánybíróság mégis erre az útra lép, azzal kieresztheti a dzsinnt a palackból, mert hatásköri túllépésre hivatkozva nagyon sok olyan cselekmény alkotmányossága lesz vitatható, amelyre eddig nem volt mód. Gyakorlatilag minden nemzetközi szerződés megkötését Alkotmánybíróság elé lehetne citálni, és nemcsak a kötelező hatály elismerése előtti szöveg összefüggésében, hanem abban is, hogy a kormány megfelelőképpen tájékoztatta-e az Országgyűlést, ha például egy komolyabb pénzügyi kötelezettségvállalás érinti a parlament költségvetési hatásköreit stb.

Ezenfelül marad az absztrakt és a konkrét alkotmányértelmezés, és az, hogy kreatívan (aktivistán) fogja fel a jövőben az Alkotmánybíróság az eljárásai tárgyává tehető *prima facie* magyar jogforrásokat, bírói döntéseket, ha gyakorolni akarja későbbi ügyekben a most tételezett hatáskört. Innentől, a fenti koordináták között még mindig *számos nyitott kérdés* marad, amelyekről többféle variációban egyelőre spekulatív gondolat kísérletek állíthatók fel. Például lehetséges, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálja az uniós jogot implementáló (átültető, végrehajtó) magyar jogforrásokra irányuló eddigi gyakorlatát, ugyanakkor arra is figyelnie kell, hogy általános vagy

⁵⁴ Az alkotmányos szervek közötti jogvita a német jogban egy szubjektívált, valamely alkotmányos szerv hatáskörei, illetve előjogi védelmét szolgáló eljárás, amelyet nem csupán maga az érintett szerv, hanem annak egy önálló joggal felruházott része (pl. parlamenti frakció, képviselő) is előterjeszthet, gyakorlatilag mint egy törvényes perbizományos. Lásd részletesen Hillgruber – Goos: *Verfassungsprozessrecht*. C.F. Müller, Heidelberg 2006.; Lechner – Zuck: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*. C.H. Beck, München 2011.; BVerfGG § 63, msz. 12, magyarul Vincze Attila: Egy félreértett alkotmánybíróági hatáskorról: a hatásköri összeütközés megszüntetése. *Közjogi Szemle* 2009/4. 14–19.

konkrét alkalmazási tilalmat csak megsemmisítéssel összefüggésben rendelhet el [Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdés]. A konkrét eljárásokban bírói kezdeményezésre még csak-csak felmerülhet, hogy az alkalmazandó uniós jogi aktus (vagy azon alapuló belső jogszabály) sérti a szuverenitást vagy az alkotmányos identitást, de alkotmányjogi panaszeljárásokban ezek a mércék nem jönnek számításba, csak az alapjogi teszt.

Hogyan képeződhet le az ombudsman által vázolt probléma egy konkrét eljárásban? Felmerülhet olyan eset, hogy a törvényi feltételek fennállása esetén a *relokált menedékkérő* előbb kezdeményez uniós jogszabályt alkalmazó bírói döntés, vagy vele szemben közvetlenül hatályosuló (uniós jogon alapuló) magyar jogi aktus ellen alkotmányjogi panaszt a csoportos kiutasítás alaptörvényi tilalmának megsértésére hivatkozva, mint hogy inkább a tárgyban alkotott magyar törvényeknek a *fair* eljáráshoz való jogot és az emberi méltósághoz való jogot sértő jellegére hivatkozna? A végén még kiderül, hogy a közös hatáskörgyakorlás keretében kialakított vagy a strasbourgi bíróság által megállapított közös európai minimumstandard mégis magasabb, mint a magyar Alaptörvényben garantált...⁵⁵

A tanulság részben megint az, hogy az idegen jog átvétele sokkal több áttételes komplikációval jár, mintsem azt a felületes szemlélő gondolná. Nem mintha nem érné meg, de jobb előre megfontolni ezeket a kihívásokat.

3.3 A kialakított tesztek

Bár a határozat elsősorban a „történeti alkotmányon alapuló önazonosság” toposzának intézményesítésével keltett feltűnést, maga a rendelkező rész *három* kontrollmértéket szabott meg, és ezeket azután az indokolás olyan pontossággal fejtette ki, amire az uniós jogra vonatkozó eddigi gyakorlatban csak kirívóan ritkán került sor.

Idézzük fel ismét, immár a tesztekre összpontosítva: az Alkotmánybíróság vizsgálhatja, hogy vajon az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás sérti-e *az emberi méltóságot, más alapvető jogot* vagy *Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát*.

Ez a három kontrollterület első pillantásra szűkítésnek tűnik az Alaptörvényen belül, egyfajta érinthetetlen lényegre teremtve, amelyhez az Alkotmánybíróság már nagyon implicit módon közel került az „alkotmányellenes alkotmánymódosítások”

⁵⁵ Lásd ehhez Uitz Renáta: Kiféle, miféle (Mit jelent az, hogy alkotmányos identitás). *Magyar Narancs* 2017. január 5. 20–22.; Gábor Halmi: The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity. *VerfBlog* 2017/1/10 verfassungsblog.de/the-hungarian-constitutional-court-and-constitutional-identity/

esetjogi folyamatában – akkor azonban az alkotmányozó hatalommal szemben nem mert ilyen konkrét mércét vagy mércéket találni.⁵⁶

Az alkotmányozó hatalomnak a segítségére sietve, a távolibb és absztraktabb uniós hatalom ellenében viszont nevet kapott a teszt(sor), s közelebből szemlélve nem is annyira az Alaptörvényen belüli szűkítés, hanem – az identitásvédelem révén – inkább a tágítás irányába látszik mutatni: látszólag minden olyan norma sérelme szóba jöhet, amely a kijelölt kontrollterületekhez kapcsolódik, akár Alaptörvényen *kí-vül* eső is. Ennek azonban ellentmond, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreit gyakorolva csak az Alaptörvény konkrét rendelkezésének a sérelme esetében járhat el. Ezért közelebből is megvizsgáljuk, hogy külön-külön és összefüggéseikben mit körvonalaznak a mércék.

3.3.1 ALAPJOGOK

Az indokolás [48] bekezdése kristálytiszta kiemeli azt, amire e sorok egyik szerzője már korábban is utalt,⁵⁷ mégpedig „hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Mivel az alapjogok védelme elsőrendű állami kötelezettség, így minden más csak ezt követően érvényesülhet”.⁵⁸

Ebben a követelményben ismét a német hatás érzékelhető. Itt megint nem arról a sokszor elmesélt történetről van csupán szó, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság éppen azért kérte számon ezeket a standardokat az Európai Bíróságon, és késztette ezzel az alapjogi bíraskodás kiépítésére, mert maga ezeket nagyon komolyan vette, hanem arról, hogy a német Alkotmánynak konkrétan *van* megmásíthatatlan materiális magva: az ún. *örökkévalósági klauzula*, a német Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése.⁵⁹ Ez a föderális állami struktúrán túl a jogállami demokrácia alapelveit és az emberi méltóságot még az alkotmányozó hatalommal szemben is korlátul szabja, kizárva a *Grundgesetz* ilyen tartalmú módosítását. Hasonló mondható el

⁵⁶ Chronowski Nóra: Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában. In: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán). NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest 2014. 109–129. Lásd még Blutman László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle* 2011/4. 1–11.

⁵⁷ Vincze: Magyar alkotmányosság... 71–76.

⁵⁸ Sajnálatos ugyanakkor, hogy ez az összefüggés az utóbbi években a testület számára nem volt annyira egyértelmű; különösen a gazdasági válságra hivatkozott előszeretettel, amely szinte minden egyéb körülménynél és alapjognál kényszerítőbb volt. Lásd erről Chronowski Nóra – Vincze Attila: Alkotmánybíraskodás (gazdasági) válságban. *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/2. 104–112.

⁵⁹ „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.”

a cseh alkotmányról is, amelynek 9. cikk (2) bekezdése szerint a demokratikus jogállamiság alapvető jellemzői nem változtathatók meg még alkotmánymódosítás útján sem,⁶⁰ és az uniós jog bár a cseh Alkotmány 10a. cikke alapján alapvetően az egyszerű törvények felett áll, elvileg konfliktusba kerülhet a cseh alkotmányos rend alapvető és megváltoztathatatlan jellemzőivel, amellyel szemben az elsőbbség már nem áll fenn.⁶¹

Ha a magyar Alkotmánybíróság is komolyan veszi saját fent idézett kijelentését, és az indokolásban is felhozott érveit, vagyis azt, hogy az ember alapjogainak védelme az állam elsőrendű kötelezettsége, akkor ebből fakadóan az Alkotmánybíróságnak mint az Alaptörvény védelmére rendelt legfőbb szervnek [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] is csak az lehet az elsőrendű feladata, hogy az alapvető jogokat mindenél kiterjedtebben védje. Ez a következtetés egyértelműen fakad a határozat indokolásának [55] bekezdéséből, amely szerint „Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire (így az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában közreműködő Országgyűlésre és az abban közvetlenül résztvevő Kormányra is) kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság”. Ennek nyilvánvalóan *mutatis mutandis* igaznak kell lennie az alapjogvédelemre is, ha azt maga az Alaptörvény teszi meg az állam elsőrendű kötelezettségévé. Várhatóan ebből nagyon intenzív alapjogvédelmi gyakorlat bontakozik majd ki úgy az uniós, mint a belső jogi konstellációkban; más eredmény ellentmondana a határozatnak. Amit az Alkotmánybíróság idézett ugyan a német gyakorlatból, de különösebben *nem* figyelmeztet rá, az az, hogy az uniós hatalom korlátjaként az alapjogi fenntartást a német Alkotmánybíróság olvasatában az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni. Azt is érdemes lesz majd a jövőben mérlegelni, hogy az Európai Bíróság az Alapjogi Charta 53. cikkéhez kapcsolódó újabb gyakorlatában csak korlátozott tagállami alapjogi fenntartást ismer el, amely nem sodorhatja veszélybe a Charta által meghatározott védelmi szintet.⁶²

⁶⁰ Ugyanakkor, ahogy azt a szakirodalom is kiemeli, a cseh alkotmány 9. cikke (2) bekezdése a német alaptörvénnyel ellentétben nem definiálja túl pontosan, mi is az alkotmány érinthetetlen magva, lásd pl. Pavel Molek: *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Masarykova univerzita, Brno 2014.; Maxim Tomoszek: *Nezměnitelnost materiálního jádra ústavy jako řešení konfliktu ústavních hodnot*. Časopis pro právní vědu a praxi 2010. 325–329.

⁶¹ A Lisszaboni Szerződés ügyében hozott cseh alkotmánybírósági határozatokban kimondott elvi tétel, mely szerint az uniós jog nem sértheti a cseh alkotmányosság megváltoztathatatlan magvát, erre a dogmatikai összefüggésre megy vissza. Az első határozat 2008. november 26-án született (Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008), lásd hozzá Bříza: i. m. 143–164. és Vincze Attila 19. jegyzetben idézett munkáit.

⁶² Az uniós jog „ellenében” hivatkozható alapjogi kontroll lehetőségéhez, figyelemmel az EU Alapjogi Charta 53. cikkére, lásd bővebben *Blutman*: Szürkületi... 8.

3.3.2 *ULTRA VIRES*

Az *ultra vires* ugyan a határozatban szintén nem kapott különösen nagy hangsúlyt, de azt világossá teszi az Alkotmánybíróság, hogy az *ultra vires* és az identitáskontroll két különböző mérce, amelyek bár érintkeznek egymással, „a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni” – indokolás [67] bekezdés.

Az *ultra vires* nem kevésbé hat a meglepetés erejével, mint a sokkal nagyobb visszhangot kapott alkotmányos identitás, ugyanis az előbbinek sincsenek igazi előzményei a korábbi joggyakorlatban, hacsak nem tekintjük annak a kissé szabotázsakcióban elfogadott 32/2008. (III. 12.) AB határozatot (EUIN-ügy),⁶³ amire viszont az itt elemzett döntés nem utal. Mindössze egyetlen olyan korábbi esetet tudunk említeni, amelyben az *ultra vires*-kérdés *obiter dictum* felmerült, mégpedig Trócsányi Lászlónak a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, amely szerint „az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskör-transzfer nem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul”, hanem az átruházott hatáskörök keretein belül. Ehhez képest az *ultra vires* megjelenése lényeges *elrugaszkodás* a korábbi határozatok hangvételétől, különösen a Lisszaboni Szerződés vizsgálata tárgyában született 143/2010. (VII. 14.) AB határozat többségi álláspontjától, mely szerint, „ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse.” Ez a határozat sok mindenről szólt, de semmiképpen nem az *ultra vires*-elvről.⁶⁴

Az *ultra vires*-mérce megjelenését relatíve könnyű magyarázni, ugyanis a magyar AB határozatot erősen inspiráló német döntésnek ez a magvát képezi, pontosan abban az összefüggésben, hogy miként lehet ezt a két alkotmányossági mércét (*ultra vires* és identitás) elválasztani. A magyar határozat tehát *copycat*, de ennek, mint minden *legal transplant*nak,⁶⁵ vannak nem szándékolt következményei.

Az egyik következmény: míg a korábbi ügyekben az Alkotmánybíróság konsekvensen elzárkózott attól, hogy az uniós jogot akár az alkotmányossági mércéjeként,

⁶³ Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel. *Európai Jog* 2008/4. 27–34.

⁶⁴ Blutman László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2. 90–99.

⁶⁵ Attila Vincze: Unionsrecht... 54–58.; Gunther Teubner: Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends up in New Divergences. (61) *The Modern Law Review* 1998. 11–32.

akár az alkotmányos felülvizsgálat tárgyaként figyelembe vegye, az *ultra vires* kontroll kifejezett, de különösebb indokolás nélküli elismerése azt teszi szükségessé, hogy az *uniós jogalkotás*, illetve egyes konkrét jogi aktusok az *alkotmányossági felülvizsgálat tárgyául* szolgálhassanak. Mint már korábban is utaltunk rá, nehéz úgy az *ultra vires*t kimondani, ha az uniós jogi aktus egyben nem jogi norma/jogi aktus az Abtv. szerint. Ebből ugyanakkor nyilvánvalóan az is következik, hogy az uniós jog más eljárásokban is figyelembe veendő, és valószínűleg nem csak az eljárás tárgyaként. A *másik* következmény természetesen az, ami elől az Alkotmánybíróság szintén elzárkózott eddig: az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése. Mivel egy uniós *ultra vires* aktus szükségképpen az uniós alapító szerződések megszegését (is) jelenti, vagyis olyan aktus, amellyel az uniós szervek az alapító szerződésben biztosított hatásköreiken túlterjeszkednek, de legalábbis a nemzeti identitást biztosító EUSZ 4. cikk (3) bekezdését megsértik, ezért ennek a kérdésnek az eldöntése egyben az uniós jog értelmezését is szükségessé teszi. Ez utóbbi feladat ugyanakkor az Európai Bíróságé, és ez nem kerülhető meg, ha az Alaptörvény E) cikkébe foglalt, alkotmányozó többséget igénylő törvénnyel elfogadott nemzetközi szerződésben meghatározott követelményeket az Alkotmánybíróság komolyan veszi. Ennél fogva kérdéses, hogy tartható-e Varga Zs. András és az e tekintetben vele egyet értő Pokol Béla alkotmánybírák párhuzamos indokolása, mely szerint „az Alkotmánybíróságnak, miként minden más állami intézménynek is, szorosan kell értelmeznie a szuverenitás fenntartásának véelmét. Ha vannak olyan érvek, amelyek egy hatáskör gyakorlásának tagállami szuverenitásban tartása mellett szólnak, akkor még abban az esetben is azt kell vélelmezni, hogy a hatáskört Magyarország nem engedte át az Európai Uniónak, ha az átengedés mellett is szólnak érvek” – indokolás [114] bekezdés. Ez ennyire sajnos *nem egyszerű*. Az ebben a kontextusban releváns hatáskörök ugyanis vagy kizárólagosak, vagy konkurálóak. Az első esetben a hatáskör gyakorlására kizárólagosan az EU szervei jogosultak, legalábbis a jogalkotás tekintetében, mert a végrehajtáshoz így is szükségesek a tagállamok szervei. A második esetben pedig a szubszidiaritás elvének alkalmazásáról van szó: ti. azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban járjon el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók – EUSZ 5. cikk (3) bekezdés. A szubszidiaritás elvének értelmezése az *Európai Bíróság hatásköre*, és a szubszidiaritás megsértése miatt kifogást emelni nem csupán valamely tagállam kormánya, hanem a tagállami parlament is jogosult a Szubszidiaritási jegyzőkönyv 8. cikkébe foglaltak alapján. Ha a kormány és a parlament a rendelkezésre álló semmisségi (EUMSZ 263. cikk), illetve a szubszidiaritás elvének megsértése miatti (Szubszidiaritási jegyzőkönyv 8. cikk) jogorvoslati eszközöket

nem meríti ki, akkor van-e lehetőség az Alkotmánybírósághoz fordulni? És ha van, gyakorolható-e az *ultra vires* kontroll előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése nélkül (EUMSZ 267. cikk)? Ha nem, akkor tényleg elegendő-e a szuverenitást vélelmezni? Lehet-e ezt vélelmezni az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése fényében, amely szerint „Magyarország közreműködik az európai egység megteremtésében”? A „közreműködik” ige kijelentő módban áll, nem feltételesben, nem lehetőséget kínáló opció, hanem *alaptörvényi parancs, amelyből a közreműködés kötelezettsége fakad, és nem a szuverenitás vélelme*. Nyilván másképp is meg lehetett volna fogalmazni az E) cikket, de amíg annak tartalma a jelenlegi, érdemes lenne ennek szöveghű értelmezését követni.

Ehelyett az Alkotmánybíróság inkább azt emeli ki az érvelése zárásaként: „a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása” – indokolás [59]–[60] bekezdés. Az állami szuverenitás fogalomköréhez tartozó *ultra vires* kontroll igazolására a népszuverenitás-érvelés nemcsak dogmatikai képzavar, hanem – *tévesen* és a normatív nemzetek felettség elvével ellentétesen – arra engedhet következtetni, hogy végső soron igénybe vehető a népszavazás is uniós jogi aktusok alkalmazásának tagállami megvételéhez.⁶⁶

3.3.3 ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS

Az Alkotmánybíróság által bevezetett harmadik mérce Magyarország *alkotmányos önazonossága*. Erről megállapította, hogy „olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot” – indokolás [67] bekezdés.

Ebben a formában az önazonosság meglehetősen *képlékeny mérce*, amelynek – szemben a német Alaptörvénnyel – *semmiféle, az alkotmányszövegen nyugvó alapja nincsen* (lásd fent, a 3.3.1 pontban kifejtetteket), mint arra Varga Zs. András is rámutatott párhuzamos indokolásában.⁶⁷ A határozat szerint azonban ezt a szövegnek

⁶⁶ Pedig ezt már a kvótanépszavazás esetében sem lehetett volna alkotmányosnak elismerni. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. *Jogesetek Magyarzata* 2016/1–2. 77 skk.

⁶⁷ Varga Zs. András párhuzamos indokolása, [111] bekezdés: a határozat „nem fejtette ki, hogy ennek a megállapításnak mi a jogi alapja”.

nem is kell tételeznie, vagy utalni rá, mert ezt az önazonosságot az Alaptörvény csak elismeri. Ez tehát *ab ovo* létező abszolút, amely csak a nemzethalállal olvad el, mikor „*az ember millióinak / Szemében gyászköny űl*” (Vörösmarty), vagy ahogyan az Alkotmánybíróság ennél sokkal prózaiabban megfogalmazza: az alkotmányos önazonosságtól csak „az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot” – indokolás [67] bekezdés.

Az „alkotmányos önazonosság” ebben a formában alkotmányelméletileg két lehetőséget kínál: vagy a kelsen-i értelemben hipotetikus alapnormaként értelmezendő, és akkor az Alaptörvény ebből vezethető le; vagy politikai alapszabvány (Schmitt nyomán),⁶⁸ amelynek az Alaptörvény csupán szerény, pozitív jogi kivételése.⁶⁹ Mind-egy, hogy tiszta normatani vagy decizionista alapról indulunk ki, a lényeg mindkét esetben az lesz, hogy *ha* az alkotmányos önazonosság *ab ovo* létezik, ehhez képest bármilyen pozitív jogi szabálynak *csak akkor* lehet kötőereje, ha az kifejezi és megtestesíti az alkotmányos önazonosságot, másként nem ismerhető el, függetlenül attól, hogy azt az Országgyűlés alkotmányozóként, vagy törvényalkotóként hozta. Az értelmezést még pikánsabbá teszi, hogy az önazonosság a *történeti alkotmányon* alapul, ami a hierarchiát végképp átrendezi.⁷⁰ Ezt a következményt Varga Zs. András alkotmánybíró pontosan kibontja párhuzamos indokolásában: „[m]ivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg”. Nem vagyunk meggyőződve arról, hogy az Aranybulla, a Tripartitum, a tordai törvények, Pragmatica Sanctio, az 1848. évi áprilisi törvények vagy az 1867-es kiegészítés után elfogadott törvények ténylegesen megváltoztathatatlan jogi tények lennének.⁷¹

⁶⁸ Carl Schmitt: *Verfassungslehre*. Berlin 1928. 3–11.

⁶⁹ Schmitt: i. m. 11–20.

⁷⁰ Az Alkotmánybíróságnak a történeti alkotmánnyal kapcsolatos ellentmondásos gyakorlatához lásd Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny* 2016/10. 491–508. A történeti alkotmányon alapuló értelmezés dilemmáihoz lásd Sente Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011/3. 5–10.

⁷¹ Indokolás [112] bekezdés: „Ezt a jogi értéket jogszabályok jelenítették meg, azokból ismerhető fel: szabadságjogok és hatalomkorlátozás (Aranybulla), közjogi autonómiák tisztelete (Tripartitum), vallásszabadság (tordai törvények), törvényes hatalomgyakorlás (Pragmatica Sanctio), parlamentarizmus, jogegyenlőség (1848. évi áprilisi törvények), hatalommegosztás, bírói hatalom elismerése, nemzetiségvédelem (a kiegészítés törvényei). Ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik. [...] az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján [létrejött] jogi tények.”

De igazából nem is ez a lényeg, mert a jogi következmények ugyanazok: ezek szerint létezik valamiféle Alaptörvény *feletti* norma, amely „egyfajta láthatatlan Alaptörvény”,⁷² és ahogy az szembeveszül az országgyűlési képviselők kétharmada által „szentesített” hatáskörtranszferrel, ugyanúgy útját állja az országgyűlési kétharmad alkotmányozó vagy törvényhozó hatalmának. Ezzel az – Alaptörvényben nem szereplő – korláttal az Alkotmánybíróság *nagyon széles felhatalmazást ad saját magának* a tekintetben, hogy – az Alaptörvény szövegétől, tartalmától *függetlenül, elszakadva* – mi alkotmányos, és mi nem. „Az általános formulából való kiindulás előnyben részesítése [...] elkerülhetetlenül magával hozza, hogy az Alaptörvény konkrétabb rendelkezései lassanként háttérbe szorulnak és elveszítik jelentőségüket. Ez pedig egy fok után az Alaptörvény alkotmánybírák általi újraírását hozza létre, és ez az alkotmányozó hatalom helyére lépést jelenti”,⁷³ amely nem más, mint „az alkotmánybíráskodási imperializmus”.⁷⁴

Érdeemes röviden kitérni a határozattól függetlenül is a *közép-európai* alkotmánybíráskodásban oly divatossá vált alkotmányosidentitás-toposra, amely – elszakadva német gyökerétől – a *nemzeti öncélúság* magyarázó elveként látszik karriert befutni. Kétségtelenül trendfordulót jelez: megjelenéséig az univerzalizmus és az európaizálódás jegyében a hangsúly a hasonlóságok, azonosságok keresésén volt (a közös európai minimum foglalatja az EUSZ 2. cikke). Az új trend a különбözés, az eltérések kultúrája, és ehhez alkalmas igazoló elvnek tűnik az alkotmányos identitás, amelyet egyenesen az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével szokás összekapcsolni. Azonban az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése nem véletlenül *nemzeti identitás* tiszteletben tartásáról beszél;⁷⁵ bár tetszetős, de nem konzekvens ebből levezetni a tagállami/

⁷² Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [109] bekezdés.

⁷³ 27/2015. (VII. 21.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [64] bekezdés.

⁷⁴ 988/B/2009. AB határozat, ABH 2011. 2037, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

⁷⁵ Érdekeség, hogy az EUSZ angol szövege többes számot alkalmaz: „The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their *national identities*, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government.” Besselink szerint a többes szám utalhat arra is, hogy a 4. cikk (2) bekezdés a nemzeti identitás alatt nem (kizárólag) állami identitást ért, hanem elismeri, hogy egyes tagállamok többnemzetiségűek, így a többféle (nemzetiségi, etnikai, kulturális) identitás képezi alkotmányos struktúrájuk részét. Leonard F.M. Besselink: National and constitutional identity before and after Lissabon. *Utrecht LR* 2010/3. 43–44. Ez az értelmezés összhangban állhat az EUSZ 6. preambulum-bekezdésben kifejezett szándékkal (Azzal az óhajjal, hogy elmélyítsék a népeik közötti szolidaritást, miközben történelmüket, kultúrájukat és hagyományukat tiszteletben tartják,...), a 2. cikk értékrendjében megjelenő kisebbséghez tartozó személyek jogainak elismerésével, illetve a 3. cikk célmeghatározásával, mely szerint „Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását”. A tagállami „alkotmányos” és az uniós „nemzeti” identitás fogalmának kapcsolatához lásd még László Trócsányi: *The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law. Constitutional identity and European integration*. Schenk Verlag, Passau 2016. 69–78.

nemzeti *alkotmányos* identitást. A különbség az, hogy a nemzeti identitás(ok) tiszteletben tartása (amit az EU vállalt) nem akadályozza az integrációs célok elérését, ezzel szemben az alkotmányos identitás akár az integrációs célok *ellenében* is megfogalmazható, erre hivatkozással kivétel igényelhető, érvként szolgálhat arra, hogy közösen – uniós jogalkotási eljárásban – kialakított szabály érvényesülését utólag valamelyik tagállam megakadályozza, és ezzel egyfajta *identitásvétőt* vessen be.

Ha az identitás a különbözést hangsúlyozza, akkor beletartozhat-e az alkotmányos identitásba az, amelyben minden tagállam alkotmánya hasonló kellene legyen (például EUSZ 2. cikk alapelvei)? Ez egyelőre kétséges, az identitás vélhetően a közösen túlmutató sajátosságokat jelenti, ha attól az alapjogi kontrollt elválasztjuk. Mi az Alaptörvény – más európai alkotmányoktól merőben különböző – sajátossága? Úgy tűnik, az Alkotmánybíróság szerint a történeti alkotmány.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből viszont ez a fajta *identitáskontroll nem következik*; a nevesített aspektusok – „[t]iszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét” – sokkal inkább (avagy csupán) szuverenitáskontrollt implikálnak. Nevezzük azonban akár alkotmányos identitásnak a szuverenitás új kontextusát, a jogilag releváns kérdés e körben az, hogy a „tiszteletben tartás” értelmében *mely fórum* dönt az alkotmányos identitásról, annak határaitól és az azt érintő uniós aktusokról. A nemzeti vagy alkotmányos identitás / tagállami szuverenitás védelme nem önérték, azt az *együttműködő alkotmányosság keretei között* lehet csupán érvényesíteni, és nem véletlen, hogy az uniós kötelezettségvállalás rendszertanilag a szerződésen alapuló hatáskörmegosztás és a lojális együttműködés elve *között* helyezkedik el. Mindenesetre biztató, hogy az alkotmányos önazonosság védelmét a magyar Alkotmánybíróság is „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében” szándékozik biztosítani az Európai Bírósággal, még ha ezt nem is kifejezetten az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére – a lojális együttműködésre – alapozta.

4 Az „alkotmányos párbeszéd” és a komparatisztika buktatói

4.1 A párbeszéd-toposzról általában

A *transznacionális bírói párbeszéd* – amely az alkotmányosság globalizálódását vagy kisebb léptékben európaizálódását kétségtelenül inspiráló tényező – az utóbbi másfél évtized népszerű szakirodalmi témája.⁷⁶ A bírói párbeszéd a nemzetközi vagy külföldi bíróságok döntéseinek figyelembevételén, alkalmazásán, az azokból adódó következtetések levonásán alapul. Kérdés azonban, hogy a nemzetközi és a nemzeti bíróságok valóban érdemi párbeszédet folytatnak-e, vagy csupán párhuzamos monológok zajlanak egymás mellett.⁷⁷ Párbeszédnek általános értelemben az tekinthető, amikor két vagy több résztvevő az egyenjogúság alapján, azonos vagy közel azonos pozícióban, nézeteit kicserélve megegyezést keres, általában azért, hogy valamely közös eredményt érjen el. Sajátos vitaformáról van szó, amely nem azonos az általános értelemben vett vitával vagy a konzultációval, eszmecserevel. A párbeszéd specifikumát *sajátos kritériumok* adják, amelyek hiányában a felek félreértenék egymást. Az első kritérium, hogy a párbeszéd feltételezi a közös célt avagy a közös tárgyat, amelyről a vita folyik – azaz soha nem öncélú. A második a közös cél iránti elkötelezettség, amely mindig valamely konfliktus csökkentése vagy megszüntetése – a vita és az egyéni érdekek ennek a célnak rendelődnék alá. A harmadik a rendszeresség: a párbeszéd nem merül ki egyetlen eszmecsereben, mivel a résztvevők érdekei, törekvései ennél bonyolultabbak. A negyedik kritérium az eredményességre törekvés: a résztvevők valamennyien érdekeltek a konfliktus megoldásában, és ezért áldozatokra is hajlandók, vagyis a saját érdekeik részbeni feladását is vállalják a kölcsönös kompromisszum érdekében, mert ez összességében kedvezőbb, mint az önérték tökéletes érvényesítése. Végül az ötödik jellemző a kölcsönösség, amely a belátást, az empátiát, a toleranciát, a jóhiszeműséget, az egymás iránti tiszteletet is át fogja az egyes vitaelemeknél. Dialógus esetén nem egymás legyőzése a lényeg, hanem a közös cél elérése.

⁷⁶ Lásd pl. Trevor R.S. Allan: Constitutional Dialogue and the Justification of Judicial Review. (23) *Oxford Journal of Legal Studies* 2003. 563–584.; Brun-Otto Bryde: The Constitutional Judge and the International Constitutionalist Dialogue. (80) *Tulane Law Review* 2006. 203–219.; Christine Bateup: The Dialogic Promise – Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. (71) *Brooklyn Law Review* 2006. 1109.; Mark Tushnet: The Inevitable Globalization of Constitutional Law. (49) *Virginia J. Int'l L.* 2009. 985.; Andrew Petter: Taking Dialogue Theory Much too Seriously. (45) *Osgoode Hall LJ* 2007/1. 147–168.; Anne Meuwese – Marnix Snel: „Constitutional Dialogue”: An Overview. (9) *Utrecht LJ* 2013/2. 123–140.

⁷⁷ Lásd ehhez Nóra Chronowski – Erzsébet Csatlós: Judicial Dialogue or National Monologue? – the International Law and Hungarian Courts. *ELTE LJ* 2013/1. 7–28.

A bírói gyakorlat szempontjából lényegi kérdés, hogy ha egyáltalán, akkor mennyiben veszi figyelembe a nemzeti bíróság vagy alkotmánybíróság a nemzetközi és a külföldi bíróságok döntéseit. Pusztán utal rájuk, vagy reagál is, például saját korábbi gyakorlatának megváltoztatásával? Az utóbbi esetben a párbeszéd bizonyos sajátosságai azonosíthatók, míg a formális hivatkozás nem elégíti ki a dialógus kritériumait.⁷⁸

A párbeszéd vázolt jellegzetességeit a *bíróságokra* alkalmazva megállapítható, hogy az alapfeltétel – a pozíciók azonossága és egyenlősége adott pl. az Európai Bíróság, az alkotmánybíróságok és a jogerős döntést hozó felsőbíróságok státusát, hatáskörét tekintve. A közös cél és az iránta való elkötelezettség azonban már csak a távoli absztrakció szintjén lelhető fel, mert igaz ugyan, hogy a bíróságoknak általában céljuk például az emberi jogok védelme (ez kötelességük is), de a konkrét cél minden bírói fórum esetében az adott ügy (emberi jogi, alkotmányjogi vagy egyéb jogvita) eldöntése, ami az eset körülményeitől, a felek érveitől és a bíróságnak a *ratio decidendi*re vonatkozó előzetes elképzelésétől is függ. A rendszeresség kritériumáról szintén megemlítendő, hogy a nemzeti bíróságok általában akkor hivatkoznak nemzetközi vagy külföldi ítéletekre, ha az alátámasztja az indokolást, vagy nagyobb meggyőző erőt kölcsönöz az érvelésnek – ez egyúttal befolyásolja a hivatkozott ítéletek kiválasztását is. A bíróságoknak a konfliktusmegoldásban nem kell eredményességre törekedniük, ugyanis nem állnak egymással konfliktusban. Sőt, a nemzeti bíróságok gyakran óvatosak is a nemzetközi szerződések értelmezésével, mivel így megelőzhetnek potenciális értelmezési konfliktusokat az adott egyezmény autentikus értelmezésére jogosult nemzetközi bírói fórummal. Olyan helyzet természetesen adódhat, hogy minden érintett bíróság szerint eliminálható a (jogi) konfliktus valamely nemzetközi kötelezettséget sértő belső jogi norma kiküszöbölésével – ekkor, ha az eljárási feltételek is adottak (a bíróságok eljárásait kezdeményezték, legalább az egyik jogosult a norma megsemmisítésére stb.), a nemzetközi és a nemzeti bírói fórumok hatékonyan működhetnek együtt, felhasználva egymás döntéseit. Végül a bírói „párbeszédben” a kölcsönös tisztelet jellemző, a rivalizálás pedig ritka, viszont az is igaz, hogy a bíróságok nem kényszerülnek kölcsönös engedményekre. Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy egyes bíróságok⁷⁹ alkalmazzák ugyan a nemzetközi jogot, és még nemzetközi vagy külföldi bírói döntésekből is idéznek,

⁷⁸ Lásd még Drinóczy Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. *JURA* 2012/1. 60–72.

⁷⁹ Halmi Gábor három kategóriába sorolja az alkotmányossági döntéseket hozó bíróságokat: az „idegen jogra” épülő értelmezéstől elzárkózók; a külföldi és nemzetközi jogot nem kifejezetten, következetesen hivatkozik, de legalább hasznosítók; végül az extern forrásokra explicit módon gyakran hivatkozik. Halmi Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest 2013. 124–137.

ha az ügy körülményeiből következik, vagy az érvelést alátámasztja.⁸⁰ Ez azonban még messze nem jelent konstruktív párbeszédet, és nem eredményezi a nemzetközi jog és gyakorlat organikus beépítését a jogalkalmazásba. Ugyanígy nem eredményez érdemi dialógust, ha az összehasonlító módszer átgondolatlan, következetlen, vagy a bíróság preconcepciójához igazodóan szelektív és illusztratív. Precedensrendszerben működő bírói fórumok esetében – amilyenek tipikusan az alkotmánybíróságok is – a döntést az érvelés transzparenciája, következetessége és kiszámíthatósága legitimálja, amely az összehasonlító értelmezésre is vonatkozik.

4.2 A határozat „párbeszéd-követelménye”

Nyilván nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság jelen tanulmányban elemzett határozatában gyakran feltűnik az „alkotmányos párbeszéd” toposza, amelyet az Alkotmánybíróság „kiemelt jelentőségűnek” – indokolás [33] bekezdés – vagy olyanira fontos „követelménynak” – indokolás [43] bekezdés – tart, hogy az alkotmányos önazonosságon alapuló ellenőrzési jog, csak „a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett” gyakorolható.

Annak ellenére, hogy ilyen komoly jelentősége van a párbeszédnek, a követelmény tartalma sok tekintetben *homályban marad*. Az elejtett mondatok alapján két összefüggés merül fel: a párbeszéd egyrészt azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság a többi tagállam álláspontját (alkotmányos gyakorlatát) is megvizsgálja – indokolás [33] és [43] bekezdés –, másrészt pedig magában foglalja „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott” együttműködést az Európai Bírósággal.

Az *Európai Bírósággal* folytatott párbeszédnek azonban van egy intézményesített formája, egészen pontosan egyetlen ilyen formája van, az *előzetes döntéshozatali eljárás*.⁸¹ Ez viszont a legkevésbé sem „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein” nyugszik, hanem az Európai Bíróság az uniós jogot *kötelezően* értelmezi, és amennyiben az Alkotmánybíróság előtt folyik az eljárás, akkor az Európai Bírósághoz folyamodás nem pusztán opció vagy udvariassági forma, hanem egyben jogi kötelezettség is. Ennek a kötelezettségnek azonban, szemben más alkotmánybíróságokkal,⁸² a magyar eddig még soha nem tett eleget, annak ellenére sem, hogy nem

⁸⁰ Zoltán Szente: The interpretive practice of the Hungarian Constitutional Court – A critical view. *German LJ* 2013/8. 1591–1614., 1602.

⁸¹ Jan Kalbheim: *Über Reden und Überdenken*. Mohr Siebeck, Tübingen 2016. 52–57.; Chronowski Nóra – Nemessányi Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. *Európai Jog* 2004/3. 19–29.

⁸² Rechtssache C-158/97, Urteil des Gerichtshofes vom 28. März 2000, Georg Badeck u.a., Beteiligte: Hessischer Ministerpräsident und Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen. Urteil des EuGH

egy olyan kérdés volt napirendjén, amelynek vagy volt uniós jogi relevanciája, mint a hallgatói szerződések⁸³ és a telekommunikációs különadó ügye,⁸⁴ vagy az adott ügyben ténylegesen zajlott eljárás az Európai Bíróság előtt, mint a kényszernyugdíjazott bírák ügye.⁸⁵ Sem a kollegialitás, sem a jólneveltség, sem az alapító szerződésekben fakadó jogi parancs nem volt elég arra, hogy ezekben az ügyekben⁸⁶ az Alkotmánybíróság kikérje az Európai Bíróság jogértelmezését.⁸⁷ A jelen határozat – amely kötelezően értelmezi az E) cikket – ezek szerint akkor úgy értendő, hogy a korábbi gyakorlat nemcsak az uniós jogot, de magát az Alaptörvényt is sértette.

A másik értelmezés, amelyre szintén találhatók utalások a határozatban, hogy az Alkotmánybíróság kötelező *jog-összehasonlító* elemzéseket folytat. Kifejezetten ilyen értelmű az indokolás [43] bekezdése, amely szerint „Az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága egy döntésében – a tagállamok közti alkotmányos párbeszéd követelményének eleget téve – felhívta a német Alkotmánybíróság egy döntését”.⁸⁸ A kérdés természetesen az, hogy ennek a citált követelménynek a magyar határozat mennyiben tett eleget. A jog-összehasonlító érvelés ugyanis nem abban merül ki, hogy a bíróság kimazsolázza a számára tetszetős és az előre elgondolt eredményhez passzoló érveket, döntéseket.⁸⁹ A színes európai körkép ugyan az olvasottság és a széles tájékozottság benyomását kelti,⁹⁰ de az alapos jog-összehasonlítás módszertani

vom 9. Oktober 2008, in der Rechtssache C-239/07 Julius Sabatauskas u. a. Urteil des EuGH vom 17. November 2009 in der Rechtssache C-169/08 Presidente del Consiglio dei Ministri gegen Regione Sardegna. In *Joined Cases C-293/12 and C-594/12 OMT*

⁸³ Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság határozata a hallgatói szerződések alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata* 2012/3. 20–28.

⁸⁴ 1618/B/2010. AB végzés, ABH 2011. 2914.

⁸⁵ Vincze Attila: Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung. *EuR* 2013. 323–333.; Vincze Attila: The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 Commission v Hungary. *European Public Law* 2013. 489–500.

⁸⁶ Áttekintését lásd Vincze: Magyar alkotmányosság... 411–416.

⁸⁷ Nóra Chronowski: The Fundamental Law Within the Network of Multilevel European Constitutionalism. In: *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development* (szerk. Zoltán Sente – Fanni Mandák – Zsuzsanna Fejes). L'Harmattan, Paris 2015. 237–240.

⁸⁸ Megmosolyogtató, hogy a Supreme Court kifejezést sikerült a kommunista diktatúrából ittragadt – orosz-ból fordított – grammatikai szörnyszülöttel, a Legfelső és Legfőbb kifejezések kombinációjából született „Legfelsőbb” szóval fordítani.

⁸⁹ Egyértelműen ilyen jellegű kritikával él *Justice Scalia* a *Roper v. Simmons*, 543 U.S. 551, 627 (2005) ügyben. Szintén klasszikusan lásd *Otto Kahn-Freud*: On Use and Misuse of Comparative Law. (37) *Modern Law Review* 1974. 1.; Cheryl Saunders: The Use and Misuse of Comparative Constitutional Law. (13) *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2006. 37.; az újabb irodalomból *Ran Hirschl*: The View from the Bench. In: *Ran Hirschl: Comparative Matters*. OUP, Oxford 2016. 20–76.

⁹⁰ A téma iránt érdeklődő kutatók számára nyilván érdekes támpontot jelent az egy teljes bekezdésen át sorolt, relevánsnak tűnő ügyek neve és száma – indokolás [34] bekezdés –, de ez önmagában még nem összehasonlító értelmezés.

próbáját már *nem állja ki*. A határozat több passzust egyszerűen átmásolt a német Szövetségi Alkotmánybíróság OMT-határozatából.⁹¹ A legfeltűnőbb nyilvánvalóan a német döntés indokolásának 142. bekezdése és a magyar határozat indokolásának [34] bekezdése, amelyek szó szerint azonosak. A magyar bíróság még arra sem vette a fáradságot, hogy a nem német (pl. olasz) ítéleteket ne a német nyelvű *Europarecht* című folyóiratban megjelent fordításuk alapján idézze. Az olvasóban ezek után óhatatlanul felmerül az a provokatív kérdés, hogy ha a magyar Alkotmánybíróság ténylegesen végiglapozgatta az *Europarecht* korábbi évfolyamait precedensértékű ítéletek után kutatva, akkor vajon mégis hogyan kerülhette el a bírák figyelmes tekintetét a többi kiváló írás, amelyek a német gyakorlatot is talán árnyalják kissé.⁹² A jogösszehasonlító értelmezés legnagyobb hibája minden esetben az, ha úgy veszünk át érveket, fordulatokat, dogmatikai megoldásokat, hogy *nem ismerjük azok pontos helyi értékét és fogalmi összefüggéseit*. Az ilyen jellegű válogatás a magyar alkotmánybíráskodás kezdeti éveiben is jellemző volt, de most kissé más köntösben tért vissza.

Anélkül, hogy minden egyes ország uniós jogi ítélkezését alapos vizsgálat tárgyává tennénk, érdemes a *brit* gyakorlatot elővenni, már csak azért is, mert ebben a legkönnyebb eltévedni. Az Alkotmánybíróság e körben három határozatra tér ki: két Supreme Court-ítéletre, amelyeket magyarra fordítva idéz,⁹³ és egy High Court-ítéletre, amelyet a szokásos angol hivatkozási módnak megfelelően citál.⁹⁴ Tegyük hozzá, hogy nem ez az egyetlen formai egyenetlenség, az indokolás [45] bekezdése az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatát is három teljesen különböző formában idézi úgy, hogy egyik sem a hivatalos magyar idézési mód. Ezek a formai hibák azért bosszantóak, mert a hivatkozott két Supreme Court-ügy⁹⁵ egyébként releváns lenne, és azokból érdekes következtetéseket lehetne levonni. Ami nehezen magyarázható, az a behatóan idézett *Thoburn v Sunderland City Council [2002] EWHC 195 (Admin) (18 February 2002)* ügy – indokolás [42] bekezdés –, amely éppenséggel abban kevésbé mutatott mintegy másfél évtizeddel ezelőtt újdonságot, hogy az uniós jog el-

⁹¹ Ismét a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2016. június 21-i határozatáról van szó [BVerfG, 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2729/13; 2 BvR 2730/13; 2 BvR 2731/13; 2 BvE 13/13].

⁹² A német Bundesverfassungsgericht Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos ítélete által kiváltott szakirodalmi vitának az *Europarecht* különszámot szentelt; a vita ismertetését lásd Vörös: Csoportkép... 34–54.

⁹³ Ezekre a határozat a következőképpen utal: Állam kontra közlekedésügyi miniszter, 2014. január 22.; Pham kontra belügyminiszter ügy (2015. március 25). Ez már csak azért is bosszantó, mert a bailli.org, ahol a brit gyakorlat nagyon jól dokumentálva van, maga is tartalmaz egy „cite as” kitétel.

⁹⁴ *Thoburn v Sunderland City Council*, mely ügyet mindkét helyen – indokolás [34] és [42] bekezdés – közel azonos módon idézi: *Thoburn v. Sunderland City Council*, <2002> EWHC 195 <Admin>.

⁹⁵ *Pham v Secretary of State for the Home Department* [2015] UKSC 19 (25 March 2015); [2015] 3 All ER 1015, [2015] WLR(D) 166, [2015] UKSC 19, [2015] 2 CMLR 49, [2015] Imm AR 950, [2015] INLR 593, [2015] 1 WLR 1591, [2015] WLR 1591

sóbbségének az alapja az angol (vagy helyesebben a brit) jog lenne. Ezt ugyanis már Lord Bridge is implicite kimondta a *Factortame*-ügyben hozott ítéletében,⁹⁶ amelyet a magyar Alkotmánybíróság viszont *nem* idéz. A Thoburn-ügy nívója inkább az volt, hogy bevezette az alkotmányos statútumok magyarul leginkább talán sarkalatos törvénynek fordítható intézményét, amelyek L. J. Laws szerint nem vonhatóak vissza implicit, csak explicit módon.⁹⁷ Ugyanakkor – és ezt a jogösszehasonlító érvelésnél figyelembe kell venni – a *stare decisis*-doktrína alapján a High Court döntése nem kötelező a Court of Appeal, illetve a Supreme Court számára. Ha pedig az Alkotmánybíróság ténylegesen értő módon olvasta volna az általa is idézett *Pham*-ügyet,⁹⁸ amely jelen sorok íróinak az ismeretei szerint az egyetlen olyan Supreme Court-ítélet, amely hivatkozott a Thoburn-ügyre, akkor világossá vált volna, hogy a Thoburn-ügyben kimondott érvek inkább érdekesnek, mintsem kötelező erejűnek tűnnek a Supreme Court számára.

5 Zárszó helyett – mit tudtunk meg?

Az Alkotmánybíróság új, meglehetősen absztrakt hatáskört értelmezett magának. Kreált három tesztet is az uniós jog ellenében. Eközben ismét erős német hatás alá került a testület, amit divatos formulával párbeszédként értékel (vagy ért félre). Egyelőre nem tudható, miként használja majd a hatáskört és a mércéket. Arra mindenesetre jó a határozat, hogy a többségi döntésbe soha nem foglalt,⁹⁹ de sokat kritizált

⁹⁶ *R v Secretary of State for Transport ex p Factortame Ltd (Interim Relief Order)* [1990] UKHL 7 (26 July 1990).

⁹⁷ 60. The common law has in recent years allowed, or rather created, exceptions to the doctrine of implied repeal: a doctrine which was always the common law's own creature. There are now classes or types of legislative provision which cannot be repealed by mere implication. These instances are given, and can only be given, by our own courts, to which the scope and nature of Parliamentary sovereignty are ultimately confined. The courts may say – have said – that there are certain circumstances in which the legislature may only enact what it desires to enact if it does so by express, or at any rate specific, provision. [...] We should recognise a hierarchy of Acts of Parliament: as it were „ordinary” statutes and „constitutional” statutes. The two categories must be distinguished on a principled basis. In my opinion a constitutional statute is one which (a) conditions the legal relationship between citizen and State in some general, overarching manner, or (b) enlarges or diminishes the scope of what we would now regard as fundamental constitutional rights. (a) and (b) are of necessity closely related: it is difficult to think of an instance of (a) that is not also an instance of (b). The special status of constitutional statutes follows the special status of constitutional rights. Examples are the Magna Carta, the Bill of Rights 1689, the Act of Union, the Reform Acts which distributed and enlarged the franchise, the HRA, the Scotland Act 1998 and the Government of Wales Act 1998.

⁹⁸ *Pham v Secretary of State for the Home Department* [2015] UKSC 19 (25 March 2015); [2015] 3 All ER 1015, [2015] WLR(D) 166, [2015] UKSC 19, [2015] 2 CMLR 49, [2015] Imm AR 950, [2015] INLR 593, [2015] 1 WLR 1591, [2015] WLR 1591, para 207–208

⁹⁹ Hangsúlyozza pl. Vörös: A történeti... 8.1. pont és 63. jegyzet.

„láthatatlan” Alkotmányt is felülmúlóan bizonytalan, *Alaptörvényen túli* értelmezési bázist kreáljon a történeti alkotmányon alapuló önazonosság toposzának megalkotásával. Ezzel nem mellesleg hasznosan *pótolta a többséget nem kapott kormányzati alkotmányozó akaratot*. Ez az Alaptörvény előtti és azt determináló értékrend majd esetről esetre körvonalazódik, egyelőre csupán néhány sajátosságát és összetevőjét nevesítette az Alkotmánybíróság az indokolás [65] bekezdésében:

„Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.”

Ezzel a határozattal az Alkotmánybíróság már a határmezsgyéig jutott, de még nem lépte át a Rubicont az uniós jog és a magyar jog határvitái (normakonfliktusai) szempontjából. Innen még *sokfelé* vezethet az út.

Dilemmák, lehetőségek és javaslatok a tagállami parlamentek uniós döntéshozatalban való részvételével kapcsolatban

Az Európai Unió döntéshozatali és jogalkotási rendszerét egymással ellentétes, illetve párhuzamos, változó intenzitású folyamatok jellemzik. Napjaink történései az uniós jogrendszer egészét érintik, megoldandó feladatokat generálnak, amelyek a kellő körültekintés és szakértelem birtokában, a helyes kérdésfeltevés és az adottságok megfelelő mérlegelése mentén (1. pont) közelebb vihetnek minket az integráció sokak által várt megerősítéséhez. Ennek egyik módja a tagállami parlamenti részvétel bővítése minél kiterjedtebb és hatékonyabb jogkörökkel (2. és 3. pont), amelyeket a jövőbeni következményekkel és lehetőségekkel (4. pont) együtt célszerű értékelni.

1 Aktuális folyamatok, kiváltó okok, értékelendő sajátosságok

A parlamenti szerepek alakulása mögötti okok három fő tétel köré rendeződnek: (i) az Európai Unió a döntések meghozatala terén strukturális és demokratikus deficitektől szenved; (ii) a tagállami szuverenitás megőrzése széles körben felértékelődik, mivel megfelelő alapul szolgál a nem kívánt uniós döntésekkel szembeni fellépéshez, a saját jogalkotási javaslatok előterjesztéséhez; és ezáltal (iii) egyre nő az igény a közvetlen népképviselőten alapuló tagállami parlamentek erősítésére az uniós döntéshozatalban. Ezekre hatékonyan csakis akkor lehet reagálni, ha figyelembe vesszük az uniós jog és a tagállami jog kapcsolatából, az államszervezetből és a különféle intézményi gyakorlatokból adódó legfontosabb relevanciákat: (i) az uniós közéletben való közvetlen népképviselőlet kétszintű: a tagállami parlamentekben és az Európai Parlamentben valósul meg, amelyek feladat- és hatáskörei, szervezete és működése, megítélése között alapvető különbségek vannak; (ii) a tagállami parlamentek szerkezete, súlya és prioritásai eltérőek, ami az uniós érdekérvényesítésüket is befolyásolja; és részben emiatt, részben ettől függetlenül (iii) a tagállami parlamentek korlátozottan kapcsolódnak be az uniós döntéshozatalba. Egymást átfedő kategóriákról van szó, külön nevesítésük a közérthetőséget szolgálja.

1.1 Strukturális és demokratikus deficitek az uniós jogalkotásban

A nemzeti politikai rendszerek központi elve a hatalommegosztás, illetve a fékek és ellensúlyok gondolata, ami a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmi ág elválasztását, egyensúlyát és kölcsönös ellenőrzését jelenti. Az Unióban hagyományos értelemben vett törvényhozó és végrehajtó hatalomról nem beszélhetünk. Társjogalkotó intézmények vannak, ahol az Európai Parlament nem rendelkezik akkora jogalkotási szuverenitással, mint a nemzeti parlamentek, illetve ahol a Tanács a végrehajtásért is felelős kormányzati képviselők érdekeit jeleníti meg. A harmadik központi szereplő, az Európai Bizottság bár felügyeli és koordinálja az uniós jog végrehajtását, távol áll a nemzeti jogrendszerekben megismert hatalomgyakorlótól, saját intézményrendszerrel nem rendelkezik, és ezért a tagállami kormányok együttműködésére van utalva.¹

Mindez szorosan összefügg az uniós döntéshozatal másik alapvető sajátosságával, az egyértelmű hatalmi centrum hiányával. A nemzeti jogrendszerekben a kormányok ellenőrzésük alatt tartják a jogalkotási tervezetek kidolgozását, a törvényhozási többségre támaszkodva biztosítják a parlament általi elfogadást, és az államigazgatási rendszeren keresztül szavatolják a végrehajtást, ami a közpolitikai erőter középontjába helyezi őket. Az Unióban e szakaszok megoszlanak az *engrenage* szereplői között: a jogalkotási tervezetek fő szabály szerint a Bizottságtól érkeznek, elfogadásuk a Parlamenttől és a Tanácstól függ, míg a végrehajtás a tagállami államigazgatási és bírói szervek feladata, amelyet az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága felügyel.²

A demokratikus deficit eredetileg a nemzeti parlamentek súlyvesztését jelentette a Tanácsban ülésező, jogalkotásban résztvevő miniszterek feletti ellenőrzésben, amelyet az Európai Parlament társjogalkotó szerepével kívántak ellensúlyozni. Ma már tágabb értelemben utal az uniós intézmények és az európai polgárok közti távolságra: az uniós jogalkotás motorjában, a Bizottságban, és a jogalkotás szakmai szereplőjében, a Tanácsban az állampolgárok képviselete többszörösen közvetetten jelenik meg, ezáltal túl nagy hatalom koncentrálódik a kinevezett, és nem közvetlenül választott tisztviselők kezében, miközben az Európai Parlament és a tagállami parlamentek érdemi befolyásukat tekintve elmaradnak.³

¹ Simon Zoltán: Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In: *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban – elmélet és gyakorlat* (szerk. Simon Zoltán). L'Harmattan, Párizs–Torino 2013. 29.; Paul Craig: Democracy and Rulemaking within the EC: an Empirical and Normative Assessment. In: *Lawmaking in the European Union* (szerk. Paul Craig – Carol Harlow). Kluwer International, London 1998. 33–64.

² Simon: i. m. 30.; Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC, Budapest 2011. 634.

³ Simon: i. m. 37.; Horváth: i. m. 630; Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest 2012. 241–242.; Andrew Moravcsik: The Myth of Europe's „Democratic Deficit”. *Intereconomics* 2008/6. 331–340.

1.2 A tagállami szuverenitás felértékelődése

A tagállami szuverenitás megőrzése iránti igény egyidős az integrációval, tekintve, hogy az Unió jogelődjei klasszikus nemzetközi szervezetként jöttek létre, ahol a tagállamok szuverenitásuk meghatározott részére nem vállaltak nemzetközi kötelezettséget, a *domaine réservé* körében hagyva azt, amelyre így a szervezet tevékenysége nem terjedhetett ki.⁴ Az Unió azonban mára meghaladta a nemzetközi szervezetek szintjét, ami miatt a fenntartott és átruházott szuverenitás elhatárolása sem olyan egyértelmű, mint a nemzetközi szervezetek esetében. Az uniós jog fejlődésével váltak egyre komplexebbé a fenntartott szuverenitást védő mechanizmusok, amelyek először a német alkotmánybíróság joggyakorlatában jelentek meg, majd terjedtek el a többi tagállamban, hozzáigazítva az egymásra épülő megoldásokat a nemzeti igényekhez és sajátosságokhoz.⁵

A központi probléma, ami ma is napirenden tartja a vitát, hogy az uniós tagságból eredő gazdasági előnyök nem járnak együtt a szupranacionális szintre történő hatáskör-átruházás növekvő legitimitásával. Az uniós polgárok többsége sokkal inkább a nemzetiségét helyezi előtérbe, mint az európaiságát. A tagállamok egy része vitatja az Unió folyamatos mélyítését, az integrációra nehezedő külső és belső nyomás feloldását nem ettől, hanem a „sokféleség” erejétől várják.⁶ A szuverenításalapú érvelésben pedig lehetőséget látnak, hogy kormányaikon vagy parlamentjeiken keresztül fellépjenek a nem kívánt uniós döntésekkel szemben, illetve hogy saját jogalkotási tervezeteket és javaslatokat terjesszenek elő.

1.3 Igény a tagállami parlamentek erősítésére az uniós döntéshozatalban

A nemzeti parlamentek térnyerése mint cél egyenes következménye az eddig említett folyamatoknak. Képesek lehetnek ugyanis feloldani az európai integráció és a közösségek önmeghatározása közti feszültséget azáltal, hogy összekapcsolják a kettőt.

⁴ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest 2013. 31.; Paul Craig – Gráinne de Búrca: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, Oxford 2015. 3–6.; Charlie Zorgbibe: *Histoire de l'Union Européenne*. Fondation Robert Schuman, Albin Michel 2005. 25–28.

⁵ Chronowski Nóra – Vincze Attila: *Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskezelés útján*. *Jogtudományi Közöny* 2017/3. 118–120.

⁶ Sandra Kröger – Richard Bellamy: *Beyond a Constraining Dissensus: The Role of National Parliaments in Domesticating and Normalising the Politicization of European Integration*. *Comparative European Politics* 2016/2. 131–153.; Sandra Kröger: *Why National Parliaments in the EU Should Be Empowered*. www.e-ir.info/2015/06/26/why-national-parliaments-in-the-eu-should-be-empowered/

Az uniós döntések elfogadottsága a szerződő államok képviselői mellett az általuk képviselt közösség tagjainak elégedettségétől is függ. Ha közelebb hozzuk a döntéseket az uniós polgárokhoz, nagyobb beleszólást engedünk nekik a döntéshozatalba, megkönnyíthetjük azonosulásukat a döntésekkel, illetve elejét vehetjük a demokratikus legitimációval és az önrendelkezéssel kapcsolatos kritikáknak.⁷ A funkció tehát adott,⁸ a vonatkozó eszközök egy része is létezik, és a szerződésekből megismerhető, egy részük viszont még csak elméleti konstrukció.

Az európai parlamentarizmustörténet ezzel a harmadik szakaszba lépett: a tagállami parlamenteknek a hazai államszervezeten belüli megerősödése és az Európai Parlament uniós jogrenden belüli felzárkóztatása után azt látjuk, hogy a nemzeti parlamentek az uniós szférában is meghatározó szerephez jutnak, vagy legalábbis megfogalmazódott az erre vonatkozó igény. Ez pedig összefüggésben áll a második szakasszal, mivel nagyrészt azért kapnak egyre kiterjedtebb jogköröket, mert a Parlament erősítése önmagában nem elegendő a demokráciadeficit leküzdésére és a tagállami szuverenitásvédelmi igények kielégítésére.

1.4 A közvetlen uniós népképviselet eltérő szintjei

A tagállami parlamentek és az Európai Parlament feladat- és hatásköre, szervezete, működése, tevékenysége és megítélése a korral együtt változik, fejlődik. Ebből adódóan bármely összehasonlításnak a két szint között a legalapvetőbb tulajdonságokra kell szorítkoznia.

Az Európai Parlament, a Tanáccsal közösen, részt vesz a jogalkotási és költségvetési feladatok ellátásában, a szerződésekben meghatározott feltételek szerint politikai ellenőrzési és konzultatív funkciót tölt be, illetve megválasztja a Bizottság elnökét.⁹ Annyiban hasonlít a tagállami parlamentekre, hogy a(z uniós) polgárok közvetlen érdekképviseletéért felel, vagyis elszakad a tagállami, regionális, ágazati és összeurópai akarattól, és a lehető legszűkebb értelemben vett népakaratot, az Unió legkisebb egységeinek preferenciáit igyekszik megjeleníteni és szelektálni, mielőtt bekapcsolná őket az uniós hatalomgyakorlásba. Szintén áthallás, hogy a közvetlenül választott parlamenti képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, vagyis senki-

⁷ Uo.

⁸ Vö. Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2011. 307–314.

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 14. cikk. 2012 HL C 326.

től nem fogadhatnak el utasítást, döntéseiket önállóan, legjobb belátásuk szerint hozzák meg.¹⁰

A legnyilvánvalóbb különbség az uniós jogrend jellegéből adódik, amely miatt az Európai Parlament szupranacionális szinten tevékenykedik, szemben a nemzeti kereteken belül mozgó tagállami parlamentekkel. Jelentős eltérés, hogy az Európai Parlamentben nincsenek hagyományos értelemben vett pártok, a pártcsaládok nem alkotnak kormánypárti és ellenzéki oldalt. A végrehajtó hatalom birtokosának leginkább megfeleltethető Európai Bizottság összetételét csak részben és bizonytalanul határozza meg az európai parlamenti választások eredménye, tekintve, hogy a *Spitzenkandidaten* vita továbbra is nyitott.¹¹ Szintén a kormányoldal hiányából adódik, kiegészülve a választási rendszer arányosságával és az uniós döntéshozatal konszenzuserősítő szellemiségével, hogy a nemzeti parlamentekben megismert erőviszonyokhoz képest a pártcsaládok kiegyensúlyozottak, és az egymással való versengés mellett folyamatos együttműködésre kényszerülnek. Eltérések mutathatók még ki a képviselői létszám (legfeljebb 751 fő, amivel az EP Európa legnagyobb demokratikusan választott jogalkotó testülete), a munkanyelv (egyedülálló nyelvi sokszínűség, 24 különböző munkanyelvvvel) és a székhely (felváltva Brüsszel és Strasbourg között, Luxembourgban működő főtitkársággal) tekintetében. Ide vehető még, hogy az Európai Parlament, szemben sok nemzeti jogalkotóval, klasszikus munkaparlament, ahol az érdemi hangsúly a szakmai és jogalkotói munkán, és így a bizottságokon, nem pedig a plenáris ülések vitáin van.¹²

1.5 A tagállami parlamentek érdekérvényesítése közti különbségek

Bár vannak közös elemek, a tagállami parlamentek alapvetően eltérnek egymástól. Kialakulásukat és az ezt követő fejlődési pályákat *ab ovo* meghatározták a nemzeti sajátosságok. Ennek megfelelően különbségek vannak például az államszerkezeti elhelyezkedésben, a kamarák számában, a plénum és a bizottságok viszonyában, a parlament politikai tagoltságában, a parlament által végzett konkrét feladatokban, a parlament működésében, a képviselői megbízatás elnyerésében és megszűnésében,

¹⁰ Kenessey Tamás – Korányi Dávid: Az Európai Parlament. In: *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban – elmélet és gyakorlat* (szerk. Simon Zoltán). L'Harmattan, Párizs–Torino 2013. 253–254.; Craig – de Búrca: i. m. 50–56.

¹¹ Vö. Lukonits Ádám: Demokratizáló jogalkotás okozta democráciadeficit az Európai Unióban. *Közjogi Szemle* 2015/2. 39–47.

¹² Kenessey–Korányi: i. m. 253–256.

a kormány parlament általi ellenőrzésében és az uniós ügyek bizottságokon belüli intézésében.¹³

Kiemelendő ezek közül az uniós ügyekért felelős bizottságok szerepe. A tagállamok részben hasonlóan reagáltak az uniós hatáskörbővítés és intézményi átalakulás okozta ügyteherre: létrehoztak egy önálló parlamenti bizottságot kifejezetten erre a célra. Abban azonban már eltértek, hogy mekkora mozgásteret biztosítottak a kormány feletti tényleges ellenőrzéshez. Egyes országokban a kormányzat jogilag is köteles követni a parlament álláspontját, máshol politikai nyomásgyakorlás útján érik el ugyanezt, némely tagállamban pedig annyira gyenge a parlamenti kontroll, hogy kizárólag véleménynyilvánításra jogosít fel, amely aztán sem jogilag, sem politikailag nem köti a kormányt az uniós ügyek intézésében. A konkrét megoldások három fő ponton térnek el egymástól: a parlament számára rendelkezésre álló információ és idő, az önálló uniósügyi bizottság léte és a kormány ellenőrzésére szolgáló mechanizmusok. Végezetül, bár ritkán kerül a figyelem középpontjába, nem szabad elfelejteni, hogy a parlamentek különböző méretű adminisztrációs háttérrel dolgoznak.¹⁴

A szabályozás mellett azt is figyelembe kell venni, hogy a törvényhozók hogyan járnak el a tisztán belpolitikai kérdésekben. Tendencia ugyanis, hogy a szereplők a belügyekben alkalmazott döntési szokásokat ültetik át a külpolitikai, és így részben az uniós kérdésekre. Vagyis az, ahogyan a saját ügyeiket intézik, befolyásolni fogja, hogyan lépnek fel az uniós porondon, tehát milyen álláspontot kell majd a kormányzatnak képviselnie a döntéshozatal során.¹⁵ Végezetül az is lényeges, hogy az érdekvérvényesítési képesség mellett a képviselt érdekek, preferenciák szerint is eltérhetnek a tagállamok.

¹³ Petrétei: i. m. 291–319.; Sente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. 1945–2005*. Osiris, Budapest 2006. 637–655.; Agata Gostyriska-Jakubowska: The Role of National Parliaments in the EU: Building or Stumbling Blocks? *Centre for European Reform* 2016/6. 2.

¹⁴ Katrin Auel – Thomas Christiansen: After Lisbon: National Parliaments in the European Union. *West European Politics* 2015/2. 267–268.; Theo Jans – Sonia Piedrafita: The Role of National Parliaments in European Decision-Making. *EIPASCOPE* 2009/1. 20.

¹⁵ Auel-Christiansen: i. m. 266; Erik Damgaard – Henrik Jensen: Europeanisation of Executive-Legislative Relations: Nordic Perspectives. *Journal of Legislative Studies* 2005/3–4. 394–411.

1.6 A tagállami parlamentek korlátozott részvétele az uniós döntéshozatalban

Gyakran megfogalmazódó kritika, hogy a tagállami parlamentek vesztesei az integrációnak. Hatáskörökről kényszerültek lemondani a jogalkotás területén az Unió javára, ahol a döntéshozatalban központi szerepet játszó kormányaik felett az ellenőrzés differenciált. A demokratikus deficitiek felszámolására tett kísérletek némileg tompították a problémát, érdemi hatáskörbővítést azonban nem hoztak.¹⁶

A szerepvállalás értékelésére a szabályozás bemutatása után célszerű kitérni. Előzetesen megjegyzendő, hogy a parlamentek érdemi beleszólási lehetőséget csak elvétve kaptak, és azzal se nagyon éltek. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta sárga lapos eljárást háromszor, narancssárga lapos eljárást egyszer sem kezdeményeztek. A brit kilépési tárgyalások miatt a közös fellépés lehetősége még távolabbinak tűnik, tekintve, hogy az angol parlament most már aligha fog beállni a kezdeményezések mögé. A tagállami parlamentek és az Európai Parlament, illetve az Európai Bizottság közti munkakapcsolat és a nemzeti törvényhozók közti információáramlás csakis akkor léphet szintet, ha a szereplők képesek belátni az egymásra utaltságukat. A jóhiszemű együttműködés pedig csakis akkor biztosított, ha jogosítványok is társulnak mellé a végrehajtó hatalom (a tagállami parlamentek és a Bizottság) feletti kontrollra.¹⁷

2 Hagyományos, az uniós szabályozáson alapuló parlamenti szerepek

A Maastrichti Szerződés 13. jegyzőkönyve volt az első, meglehetősen visszafogott próbálkozás a parlamenti hatáskörök bővítésére, amit az Amszterdami Szerződéshez fűzött, kifejezetten a nemzeti parlamentek részvételéről szóló jegyzőkönyv követett. Az így kialakuló gyakorlatot vette át és fejlesztette tovább a Lisszaboni Szerződés, amely már valódi lehetőséget adott a parlamenteknek az esetleges érdeksérelmek orvoslására. Még a szerződés hatálybalépése előtt, 2006 szeptemberében a Bizottság is nyitott a parlamentek irányába. A jogalkotási aktusok tervezeteit, a különféle konzultációs dokumentumokat ettől fogva a parlamentekhez is eljuttatták, amelyek reagálhattak rá, és párbeszédet kezdeményezhettek a kívánt tartalomról.¹⁸ Ezek jól láthatóan

¹⁶ Jans-Piedrafita: i. m. 19.

¹⁷ Gostyńska-Jakubowska: i. m. 2., 4–8.; Auel-Christiansen: i. m. 263.

¹⁸ Jans-Piedrafita: i. m. 20.

reaktív szerepeket jelölnek, amelyeket a szerződéses jogalapon, a rendelt funkción és a hatáson, az eredményességen keresztül célszerű megismerni.

Központi feladata a parlamenteknek biztosítani a szubszidiaritás elvének érvényesülését és hozzájárulni az Unió megfelelő működéséhez. Ennek érdekében különféle jogosítványaik vannak: (i) tájékoztatást kérhetnek és kaphatnak, alapvetően az uniós jogalkotással kapcsolatban; (ii) vizsgálhatják a jogalkotási aktusokat a szubszidiaritás és az arányosság elvének való megfelelés szempontjából; (iii) részt vehetnek a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség értékelésében; (iv) bekapcsolódhatnak a szerződések módosításába; és (v) együttműködhetnek más nemzeti parlamentekkel, illetve az Európai Parlamenttel.

2.1 A tájékoztatáshoz való jog

A nemzeti parlamentek az Unió intézményeitől közvetlen tájékoztatást kapnak, és kézhez kapják az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit,¹⁹ így például a bizottsági konzultációs dokumentumokat (a zöld és a fehér könyveket, illetve a közleményeket), amelyet a Bizottság a közzététellel egy időben közvetlenül továbbít. Megkapják a Bizottság éves jogalkotási programját, valamint minden egyéb, a jogalkotási tervezésre vagy a politikai stratégia kialakítására vonatkozó dokumentumot, kész tervezetet és javaslatot.²⁰ Ezenfelül hozzájutnak a tanácsi ülések napirendjéhez és eredményéhez, a Számvevőszék éves jelentéséhez, függetlenül attól, hogy a jogalkotás témakörét érintik-e vagy sem, illetve értesítést kapnak az Unióhoz való csatlakozási kérelmek benyújtásáról.²¹

2.2 A szubszidiaritás és az arányosság elvének való megfelelés vizsgálata

A tagállami parlamentek figyelemmel kísérik a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartását.²² Ezen belül indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek arra vonatkozóan, hogy egy jogalko-

¹⁹ EUSZ 12. cikk a) pont. 2012 HL C 326.

²⁰ Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről 1–2. cikk. 2012 HL C 326; Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról 4. cikk. 2012 HL C 326.

²¹ Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről 5–6. cikk. 2012 HL C 326; EUSZ 12. cikk e) pont. 2012 HL C 326.

²² EUSZ 12. cikk b) pont. 2012 HL C 326.

tási aktus tervezete összhangban áll-e a szubszidiaritás elvével, az ún. sárga és narancssárga lapos eljárásban az aktusok felülvizsgálatát kérhetik, illetve kormányaikon keresztül akár az Európai Unió Bíróságához is fordulhatnak.²³

A Lisszaboni Szerződés egyik újítása a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv újraszövegezése volt. Részben a korábbi szabályozásból ered, hogy a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében indokolni kell. Minden tervezetnek külön feljegyzésben, részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek.²⁴

Amíg az indokolásnak a szubszidiaritás mellett az arányosságra is ki kell terjednie, a tagállamok jelzései kizárólag az előbbire vonatkozhatnak. A tervezetnek az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve annak bármely kamarája indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet összeegyeztethetetlennek tartja a szubszidiaritás elvével. Minden parlamentnek két szavazata van, kétkamarás parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik. Az indokolt vélemények számától függően a jegyzőkönyv kétféle eljárást engedélyez.²⁵

Az ún. sárga lapos eljárásban, ha az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok együttes összegének legalább egyharmadát képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni. A szavazatküszöb a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó tervezetek esetén az összes szavazat egynegyede. A felülvizsgálat után a Bizottság, illetve ha a tervezet tőlük származik, a tagállamok csoportja, az Európai Parlament, a Bíróság, az Európai Központi Bank vagy az Európai Beruházási Bank a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. A döntést minden esetben indokolni kell.²⁶

Az ún. narancssárga lapos eljárást kizárólag a rendes jogalkotási eljárásban lehet alkalmazni, ha az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatoknak legalább az egyszerű többségét képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével. Ilyenkor a javaslatot felül kell vizsgálni. A felülvizsgálat után a Bizottság a javaslatot fenntarthatja,

²³ Uo. 3–4. cikk; Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról 6–8. cikk. 2012 HL C 326.

²⁴ Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról 5. cikk. 2012 HL C 326.

²⁵ Uo. 6. cikk.

²⁶ Uo. 7. cikk (2) bek.

módosíthatja vagy visszavonhatja. Amennyiben a Bizottság úgy határoz, hogy fenn tartja a javaslatot, indokolt véleményben alá kell támasztania, hogy álláspontja szerint miért felel meg a szubszidiaritás elvének. Ezt az indokolt véleményt a nemzeti parlamentek indokolt véleményével együtt az uniós jogalkotó elé kell terjeszteni. Az első olvasat lezárása előtt a Parlament és a Tanács megvizsgálják a jogalkotási javaslatnak a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőségét, a nemzeti parlamentek többsége által tett indokolást és a Bizottság indokolt véleményét. Amennyiben a Tanács tagjainak 55%-a vagy az európai parlamenti képviselők többsége szerint a javaslat a szubszidiaritás elvével nem fér össze, a továbbiakban nem tárgyalható.²⁷

2.3 A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség értékelése

A tagállami parlamentek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében részt vesznek az uniós politikák e területen való végrehajtását értékelő eljárásokban és az Europol politikai ellenőrzésében, valamint az Eurojust tevékenységének értékelésében.²⁸

2.4 Bekapcsolódás a szerződések módosításába

A tagállami parlamentek részt vesznek a szerződések felülvizsgálatában.²⁹ A rendes és az egyszerűsített felülvizsgálati eljárásban a szerződések módosításai, amelyek általában parlamenti ratifikációt igényelnek, azt követően lépnek hatályba, hogy azokat alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi tagállam megerősítette, egyszerűsített eljárás esetén pedig jóváhagyta. A rendes felülvizsgálati eljárásban többek között a nemzeti parlamentek képviselőiből álló konventet hívnak össze azal a céllal, hogy a módosításokra irányuló javaslatokat megvizsgálja és elfogadja. Az általános *passerelle* klauzula szerint pedig az Európai Tanácsnak a különleges jogalkotási eljárásról a rendes jogalkotási eljárásra vagy az egyhangú szavazásról a minősített többséggel történő határozathozatalra történő áttérésre irányuló kezdeményezéséről értesíteni kell a nemzeti parlamenteket. A kezdeményezés nem fogadható

²⁷ Uo. 7. cikk (3) bek.

²⁸ EUSZ 12. cikk c) pont. 2012 HL C 326.

²⁹ Uo. 12. cikk d) pont.

el, ha valamely nemzeti parlament azzal szemben hat hónapon belül kifogást támaszt.³⁰

2.5 Együttműködés más parlamentekkel, az Európai Parlamenttel

A tagállami parlamentek részt vesznek az interparlamentáris együttműködésben, az Európai Parlamenttel közösen megszervezik és előmozdítják a hatékony és rendszeres kooperációt.³¹

Egy, az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia bármilyen olyan észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság figyelmére érdemesnek tart. A konferencia továbbá előmozdítja az információk és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament között, beleértve azok különbizottságait is. Emellett meghatározott kérdések, így különösen a közös kül- és biztonságpolitika megvitatása céljából parlamentközi konferenciákat is szervezhet.³² Ezen az elgondoláson alapul a nemzeti parlamentek uniós ügyekkel foglalkozó bizottságainak és az Európai Parlament küldöttségének állandó konferenciája, a COSAC (*Conference of Community and European Affairs Committees*). Évente kétszer ülésezik a soros elnök országban. Az üléseken elfogadott, az uniós intézményeknek címzett következtetések nyilvánosak, a *Hivatalos Lap*-ban elérhetők. Politikai hatása mindezek ellenére korlátozott.³³

A parlamentek közti információáramlás érdekében állították fel az ECPRD (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*) intézményét és az IPEX- (*Interparliamentary EU Information Exchange*) hálózatot, amely elektronikus úton elérhetővé teszi a bizottsági dokumentumokat, a tagállami parlamentek által uniós ügyekben folytatott vizsgálatokat, azok eredményeit és az eredményekre adott válaszokat, illetve tetszés szerint bármely egyéb, az együttműködés szempontjából releváns információt.³⁴

Megemlítendő még az Európai Parlament által elfogadott, az interparlamentáris kapcsolatokat elemző állásfoglalások, így például a Napolitano-jelentés 2002-ből, a Brok-jelentés 2009-ből, valamint a Casini-jelentés 2014-ből.³⁵

³⁰ A nemzeti parlamenteknek az uniós ügyekben betöltött szerepe. Összefoglaló. eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=URISERV%3Aai0042

³¹ EUSZ 12. cikk f) pont. 2012 HL C 326; Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről 9. cikk. 2012 HL C 326.

³² Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről 10. cikk. 2012 HL C 326.

³³ *Jans-Piedrafit*: i. m. 20.

³⁴ Uo.

³⁵ Az Európai Parlament állásfoglalása a parlamentek közötti kapcsolatokról az európai integrációban. 2001/2023(INI). 2001 HL C 284E; Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti kapcsolatok

3 Új, az uniós jog által eddig még nem vagy csak részben szabályozott parlamenti szerepek

Az esetleges bővítés egyik legnagyobb előnye, hogy a tisztán reaktív szerepeket proaktív jogkörökkel egészítheti ki. A jogirodalom által tett javaslatokból³⁶ az időbeli közelségük okán és a területi korlátok miatt, hármat célszerű kiemelni: (i) az ún. piros lapos eljárást; (ii) az ún. zöld lapos eljárást és (iii) az Unióból való kilépés során feléledő jogköröket. Mindhárom elméleti konstrukciónak megvannak a maga hiányosságai, így a megfelelő fenntartásokkal együtt kezelendők.

3.1 Az ún. piros lapos eljárás

A lehetőség, hogy a tagállami parlamentek közvetlenül is megakaszthassák a jogalkotási folyamatot, legutóbb a kilépési tárgyalásokat megelőzően Nagy-Britanniával folytatott egyeztetések alkalmával merült fel, és végül a záró egyezség szövegébe is bekerült.³⁷

Az eljárás szerint amennyiben a nemzeti parlamentek szavazati jogaiból összesen 55%-nál nagyobb arányt képviselnek az olyan indokolt vélemények, amelyek szerint valamely uniós jogalkotási aktus tervezete nem felel meg a szubszidiaritás elvének, és ezeket a véleményeket a tervezet továbbításától számított 12 héten belül megküldik, a Tanács elnöksége e véleményeknek, valamint a belőlük levonható következtetéseknek a teljes körű megvitatása céljából felveszi azokat a Tanács napirendjére. Ezután a tagállamoknak a Tanács keretében ülésező képviselői a szerződések eljárási követelményeinek betartásával lezárják a jogalkotási aktus tervezetének

fejlődése a Lisszaboni Szerződés fényében. 2008/2120(INI). 2010 HL C 212E; Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti kapcsolatokról. 2013/2185(INI).

³⁶ A teljesség igénye nélkül lásd Torbjörn Bergman – Tapio Raunio: *Parliaments and Policy-making in the European Union*. In: *European Union. Power and Policy-making* (szerk. Jeremy Richardson). Routledge, London – New York 2001. 115–134.; Katrin Auel – Tapio Raunio: *Introduction: Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs*. *The Journal of Legislative Studies* 2014/1. 1–12.; Richard Bellamy: „An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe”: Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU. *Journal of European Integration* 2013/5. 499–516.; Ian Cooper: *Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*. *Journal of European Integration* 2013/5. 531–546.; Jan Karlas: *National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement*. *West European Politics* 2012/5. 1095–1113.

³⁷ Gostyrńska-Jakubowska: i. m. 2.; Az Európai Tanács következtetései a 2016. február 18–19-én tartott üléséről. Az Európai Tanács keretében ülésező állam-, illetve kormányfők határozata az Egyesült Királyság Európai Unión belüli helyzetének újraszabályozása érdekében (1. melléklet) C. szakasz (3) bek. EUCO 1/16.

vizsgálatát, kivéve, ha a tervezet módosításra kerül oly módon, ami megoldást jelent az indokolt véleményekben kifejtett fenntartásokra. Lényeges, hogy azoknak a parlamenteknek a szavazatai, amelyek a szóban forgó jogalkotási aktus elfogadásában nem vesznek részt, az eljárás során nem vehetők figyelembe (szemben a sárga és a narancssárga lapos eljárással, ahol az *opt out*tól függetlenül számít minden tagállami szavazat).³⁸

Az egyezség és vele együtt a piros lapos eljárás a 2016-os referendummal és a kilépési tárgyalások megkezdéséről szóló értesítéssel egy időre lekerült a napirendről. Alternatíva lehet viszont a hatáskörök jövőbeni bővítésekor.

3.2 Az ún. zöld lapos eljárás

A többi koncepcióval ellentétben a zöld lapos eljárás nem a jogalkotás megakasztására, hanem tervezetek és javaslatok kezdeményezésére adna lehetőséget meghatározott számú parlamentnek, azzal, hogy új rendelkezések elfogadása mellett a már meglévők módosítására is irányulhatna.

Szintén a tavalyi évben kapott nagyobb hangsúlyt, és az angol parlament mellett a francia alsó- és felsőház, a holland alsóház és a dán parlament európai ügyekért felelős bizottsága, illetve az Európai Tanács elnökének a tagállami parlamentekkel való kapcsolatokért felelős kabinetminisztere támogatását is elnyerte. Kritikákat az Európai Parlament és a Bizottság fogalmazott meg, féltve a jogalkotási kezdeményezés monopóliumának szerződésekben biztosított feltételeit. Éppen ezért az eljárás nem a közvetlen előterjesztésre adna jogosultságot, hanem arra, hogy a már előterjesztési jogosultsággal rendelkező intézményeknél, elsősorban a bizottságnál kezdeményezni lehessen tervezet vagy javaslat előterjesztését. Ehhez szükség lenne arra is, hogy a parlamenteknek garantálják: a Bizottság kellő mértékben figyelembe veszi a kérést, és vagy előterjeszti az abban foglaltakat, vagy részletes indokolást ad arról, hogy miért utasítja vissza a kezdeményezést.³⁹

Bár az eljárásnak nincs kifejezett jogalapja, a Lordok Háza és további 15 parlamenti kamara 2015 júliusában arra kérte az Európai Bizottságot, hogy közelítse meg átfogóan az élelmiszeripari hulladékok témakörét, és illessze be elképzeléseiket az éppen formálódó, a fenntartható fejlődésről, a hulladéksökkentésről és az újrahasznosításról szóló gazdasági csomagba. Bár a Bizottság közvetlenül nem utalt a kezdeményezésre,

³⁸ Uo.

³⁹ Gostyrńska-Jakubowska: i. m. 5.; A Lordok Háza uniós ügyekért felelős bizottságának jelentése a 2013–14. évi ülésszak 9. üléséről. A tagállami parlamentek szerepe az Európai Unióban 56–59. bek. HL Paper 151.

annak számos elemét átvette, amelyek végül az elfogadott szabályozásban is megjelentek.⁴⁰

3.3 Az Unióból való kilépés során feléledő jogkörök

A harmadik szerepkörbővítési lehetőség is a brexithez kapcsolódik. A népszavazás utáni angol jogirodalom két részre szakadt: egyesek szerint a kormány minden további nélkül megkezdhetné volna a kilépési tárgyalásokat az Unióval, tekintve, hogy az uniós ügyek a külpolitika körébe tartoznak, a külpolitika alakítása pedig a kormány felségjoga, míg mások a brit alkotmányos rend központi elemére, a parlamenti szuverenitásra hivatkozva azzal érveltek, hogy ilyen súlyú döntéseket a parlament egyetértése nélkül nem lehet meghozni. A vitát végül a Legfelső Bíróság döntötte el a Miller-ügyben hozott ítéletével, amelyben kimondta, hogy a parlament felhatalmazása nélkül nem indulhatnak el a kilépési tárgyalások.⁴¹

A tagállami parlamentek bekapcsolódnak az uniós szerződéskötési folyamatba, függetlenül attól, hogy azzal a már meglévő szerződéseket akarják módosítani, harmadik országokkal kívánnak leszerződni, vagy új tagállamokat kívánnak felvenni a részes felek. Amennyiben megváltozik az uniós jog szerződéses alapja, erre a tagállamoknak a „saját alkotmányos követelményeikkel összhangban” reagálniuk kell. Ez többnyire parlament általi ratifikációt vagy népszavazás általi elfogadást, elutasítást jelent, vagy a kettőt egyszerre. A részvétel a szerződésmódosítások esetében a legaktívabb, ahol rendes szerződésmódosítási eljárásban a konvent munkájába, egyszerűsített szerződésmódosítási eljárásban pedig a tisztán belpolitikai kérdéseket érintő és hatáskörbővítéssel nem járó döntések ratifikálásán és a *passerelle* klauzula alkalmazása elleni tiltakozáson vagy e lehetőség elmulasztásán keresztül az Európai Tanács munkájába is bekapcsolódnak a parlamentek.⁴²

Ha valamennyi, a gyakorlatban előforduló terület, ahol az Európai Unió szerződést köthet, tagállami részvételhez kötött, adódik a kérdés, hogy a kilépési folyamat, amelynek a végén szintén az Unió által (a kilépő állammal) kötött nemzetközi szer-

⁴⁰ Gostyńska-Jakubowska: i. m. 5.; Richard Corbett: The Evolving Roles of The European Parliament and of National Parliaments. In: *EU Law after Lisbon* (szerk. Piet Eeckhout – Andrea Biondi – Stephanie Ripley). Oxford University Press, Oxford 2012. 248–264.

⁴¹ Lukonits Ádám: Miller-ügy: az angol parlamentarizmus ereje teljében. *Közjogi Szemle* 2017/1. 63–65.

⁴² EUSZ 37. cikk, 48. cikk (3)–(4) bek., (6)–(7) bek., 49. cikk. 2012 HL C 326.; Angéla Juhász-Tóth: European Union Law and the Hungarian Parliament: Wasted Opportunities? In: *The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law* (szerk. Márton Varju – Ernő Várnay). HVG-ORAC, Budapest 2014. 82–83.

ződés áll, kivételnek tekinthető-e. A kilépő állam esetében egyértelmű a helyzet, mivel a kilépésnek a „saját alkotmányos követelményekkel összhangban” kell történnie,⁴³ vagyis ha a csatlakozásnál kikérték a parlament és/vagy a nép véleményét, a kilépésnél is kötelező ezt megtenni, mivel a saját alkotmányos követelményekből ez következik. A bennmaradó országok esetében azonban nyitott a kérdés, hogy önállóan határozhatnak-e a megszülető egyezség ratifikálásáról, vagy az Európai Tanács, a Tanács és a Parlament, illetve a kilépő állam által kialakított megállapodást minden további nélkül kötelesek elfogadni.

A Miller-ügy arra is rávilágított, és ez valamennyi tagállamra igaz, hogy bármilyen uniós kérdés bevihető a parlamentbe, ott döntés hozható róla. A lényeg a kérdés súlya, illetve a kormány hajlandósága a parlamenttel való együttműködésre a kérdés megválaszolása előtt.

4 Lehetséges jövőkép, helyes irány

A nemzeti parlamentek számára kijelölt út, a fokozatos erősítés újabb megoldásokhoz vezethet, amelyek száma és tartalma a politikai és jogalkotói kreativitástól függ. Éppen ezért a jövőre nézve csak általános megállapításokat célszerű tenni, három kérdés mentén: (i) közvetlen vagy közvetett módon, illetve reaktív vagy proaktív szerepeken keresztül kapcsolódjanak be a parlamentek; (ii) mit tehet a belső jog a szerepnövekedés érdekében; valamint (iii) a közvetlen demokrácia eszközei mennyiben egészíthetik ki a parlamenti szerepeket?

4.1 Közvetlen vagy közvetett bevonás, reaktív vagy proaktív szerepeken keresztül

Elsődlegesen eldöntendő kérdés, hogy melyik a jobb megoldás: újabb lehetőséget teremteni a parlamenteknek a közvetlen bekapcsolódásra (például a sárga és narancssárga lapos eljáráshoz hasonlóan), amellyel külső szereplő nélkül hathatnak a jogalkotási folyamatra, vagy a jogalkotásban már részt vevő intézményekhez (Bizottság, Parlament, Tanács) kötni őket, és rajtuk keresztül, még pontosabban velük együttműködve vonni be őket jobban a folyamatba.

⁴³ EUSZ 50. cikk (1) bek. 2012 HL C 326.

A kettő közül utóbbi tűnik észszerűbbnek. Egyrésről a gyakorlat megmutatta, hogy a parlamentek nehezen élnek a közvetlen lehetőségekkel. A sárga és narancssárga lapos eljárások alacsony száma alapján ritkán jutnak el a szükséges mértékű kompromisszumig.⁴⁴ Másrésről a parlamentek túlzott erősítése még átláthatatlanabbá tenné az amúgy is bonyolult intézményi egyensúlyi rendszert,⁴⁵ távolabb tolná egymástól a szereplőket, tekintve, hogy önálló mozgásteret adna egy újabb résztvevőnek. A felek közti együttműködés pedig az önálló érdekérvényesítés miatt jó eséllyel csökkenne.

A közvetett jogkörök mellett szól, hogy a nemzeti parlamentek eleve kapcsolódnak uniós intézményekhez: a kormányaik felett gyakorolt ellenőrzésen keresztül a Tanácshoz és az Európai Tanácshoz, a parlamentek közti együttműködésen keresztül pedig a Parlamenthez. A jövőbeni megoldásokat e kapcsolatok mentén célszerű megalkotni.

A parlamenti együttműködés fejlesztését több tényező is indokolja. Egyrésről az intézmények, különösen a Parlament és a Bizottság kényesen ügyelnek arra, hogy a jogalkotási kezdeményezés szerződéses alapjai ne sérüljenek. Ha a zöld lapos eljárást a Parlamenthez kötjük, a szabályok maximálisan érvényesülhetnek, nincs szükség szerződésmódosításra (mivel az együttműködés jogalapja már adott), és a két intézmény funkciója sem folyik össze. Mivel a Parlament önállóan is előterjeszthet jogalkotási kezdeményezéseket,⁴⁶ a tagállami parlamentek két lépésben eljuthatnak a jogalkotási eljárás megindításához. Érdekesség, hogy volt már példa hasonló jellegű együttműködésre a felek között.⁴⁷ Másrésről felerősíthetnék egymás tevékenységét: a Parlamentét odahaza, a saját választópolgárok előtt, a tagállami parlamentekét pedig az uniós intézmények közti vitákban. Ilyen értelemben a COSAC

⁴⁴ További problémája a sárga és narancssárga lapos eljárásoknak, hogy a komitológia keretében elfogadott aktusokra, illetve a kizárólagos vagy támogató uniós hatáskörben megalkotott aktusokra nem terjed ki. A Bizottság sárga lapos eljárás esetén minden további nélkül fenntarthatja álláspontját, figyelmen kívül hagyva a parlamentek kezdeményezését. Egyesek szerint a rendelkezésre álló idő sem elegendő a szubszidiaritás vizsgálatára, ráadásul sokszor alig lehet elhatárolni egymástól az arányosságot és a szubszidiaritást érintő kérdéseket, pedig a parlamentek hatásköre csak az utóbbira terjed ki. Mindez alaposan visszavetheti a tagállami szándék kialakulását az eljárás megindítására. *Jans-Piedrafitte*: i. m. 24.

⁴⁵ *Sacha Prechal*: Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Contents. In: *The European Union after Amsterdam* (szerk. Ton Heuleks – Niels M. Blokker – Marcel Brus). Kluwer Law International, The Hague 1998. 273–294.; *Jörg Monar*: The European Union's Institutional Balance of Power after the Treaty of Lisbon. In: *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy-makers, Academics and Journalists* (szerk. Enrique Banús Iruستا). Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011. 60–89.

⁴⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 289. cikk (4) bek. 2012 HL C 326.

⁴⁷ *Corbett*: The Evolving Roles...; Richard Corbett: What Role for National Parliaments in EU Law Making? euromove.blogactiv.eu/2013/11/05/what-role-for-national-parliaments-in-eu-law-making/

és az IPEX kulcsfontosságú, de értékes fórumok lehetnének a Parlament által kezdeményezett bizottsági találkozók is.⁴⁸ Mindemellett ha közvetlen eszközök helyett összekötjük az alanyokat, és összehangolt, együttes fellépést várunk el tőlük, rákényszerítjük őket az együttműködésre.

A proaktív és reaktív szerepek közül az alapján célszerű választani, hogy a parlamentek erősítését rövid vagy hosszú távon kívánjuk elérni. Már a piros lapos eljárás megfogalmazásánál felmerült, hogy egy újabb reaktív jogkör, amellyel a parlamentek jogszerűtlenséget utólag orvosolhatnak, megállítva ezzel a jogalkotási eljárást, érdemi változást nem hozna a parlamentek szerepkörébe. A tényleges hatalom a proaktivitásban, kezdeményezésben van, mint a zöld lapos eljárás, amely már hozzáadott értéket is hordoz (nem szimplán kimondja egy tervezetről, hogy nem megfelelő, hanem konstruktívan kínál valamit, ami az lehet). A kettő közti helyes arányt nehéz megtalálni, és attól függ, hogy a parlamentek bevonása mennyire valóságos cél a tagállamok előtt.

Akármelyiket is választják a jövőben, nem szabad elfelejteni, hogy a közvetlenség-közvettség és a reaktivitás-proaktivitás kérdése együtt kezelendő, a szabályozás kialakításakor mindkettőt figyelembe kell venni, illetve azt sem, hogy a jogalkotási folyamat mindenképpen összetettebb lesz, ami azért probléma, mert már így is elég bonyolult, és az uniós polgárok számára nem éppen átlátható.⁴⁹

4.2 A belső jog lehetőségei a szerepnövekedés érdekében

A parlamentközi együttműködés mellett a másik lehetőség a közvetett befolyás növelésére a kormányok feletti ellenőrzés erősítése. Számottevő eltérés van aközött, hogy az egyes tagállamok mennyire engedik a kormány parlament általi ellenőrzését az uniós ügyekben. Ilyen szempontból követendő példa lehet a skandináv országok gyakorlata, ahol a legerősebb a kontroll.⁵⁰ Közös pont, hogy azokban az országokban, ahol a kormánytagok egyben a parlamentnek is tagjai, és a kormányfő megválasztása és/vagy a kormányalakítás a parlamenti többség akaratától függ, a parlament általi ellenőrzés lecsökken (koalícióalakítás hiányában gyakorlatilag eltűnik).⁵¹ Részben emiatt több tagállamban elterjedt, hogy az uniós ügyek megvitatását az általános uniós ügyi bizottság mellett a téma szerint felelős szaktanárságokban

⁴⁸ Gostyńska-Jakubowska: i. m. 9–11.

⁴⁹ Dezső-Vincze: i. m. 241–242.

⁵⁰ Auel-Christiansen: i. m. 268.

⁵¹ Azokban az országokban, ahol a kormánypárt egymaga rendelkezik a parlamenti többséggel, a parlamentnek juttatott jogkörök valójában a kormányzat kezében lesznek újabb eszközök az uniós ügyek alakítására. Simon: i. m. 29–30.

folytatják le. Szintén jellemző, hogy a parlamentek nem rendelkeznek elegendő információval az uniós ügyek nyomonkövetésére. Ez részben kormányaik hibája, mert nem továbbítják a megfelelő dokumentumokat, de esetenként a parlamentek is felelősek lehetnek, ha nem foglalkoznak eleget az uniós ügyekkel.⁵²

Részben a belső joghoz tartozik, hogy a kilépési tárgyalások eredményeként megszülető egyezség a bennmaradó országok oldalán ratifikációs kötelezettséget keletkeztet, tekintetve, hogy az uniós szerződések elfogadása „a saját alkotmányos követelményekkel összhangban” történik, amely általában parlament általi ratifikációt, és többnyire mérlegelési lehetőséget jelent a törvényhozó számára.

4.3 A közvetlen demokrácia jelentősége a parlamentek szempontjából

A közvetlen demokrácia az Unión belül a közvetlen népképviselőhöz hasonlóan kétszintű: az európai népi kezdeményezés és az európai parlamenti petíció mellett a tagállami népszavazások is képesek hatni az uniós döntéshozatalra.⁵³

Egyrészt elméleti megfontolások indokolják a közvetlen demokrácia értékelését. A demokráciadeficit leküzdése alapvetően arra irányul, hogy az uniós döntéshozatal és az uniós polgárok közti távolság csökkenjen. Kézenfekvőnek tűnik, hogy maguknak a polgároknak a kezébe adjuk a döntés jogát. Fontos azonban, hogy az uniós jog a tagállami jogrendszerekhez hasonlóan fenntartásokkal kezeli a közvetlen hatalomgyakorlást, és kizárólag kiegészítő jelleggel, a közvetett demokrácia elsődlegességével együtt engedi alkalmazni.⁵⁴

A gyakorlati tapasztalatok ehhez képest azt mutatják, hogy az uniós jogintézményekkel nehéz hatékonyan élni, a tagállami referendumok pedig alkalmanként túlnőnek az uniós jog által biztosított lehetőségeken. Közismert, hogy az uniós népi kezdeményezések eddig elvétve voltak képesek hatni a Bizottság jogalkotási programjára, az európai parlamenti petíció pedig érdemi beleszólási lehetőséget nem ad az uniós politikába. Maradnak tehát a tagállami referendumok, amelyek hagyományosan az unióhoz való csatlakozás (és most már az onnan való kilépés), az uniós szerződések

⁵² Auel-Christiansen: i. m. 274.; Jans-Piedrafita: i. m. 20.; Katjana Gattermann – Anna-Lena Högenauer – Ariella Huff: Studying a New Phase of Europeanisation of National Parliaments. *European Political Science* 2016/1. 89–107.

⁵³ Az Európai Parlament Kutatószolgálatának összefoglalója az uniós ügyekben tartott referendumokról. PE 582.041; Fernando Mendez – Mario Mendez – Vasiliki Triga: *Referendums and the European Union. A Comparative Inquiry*. Cambridge University Press, Cambridge 2014.; Sara Binzer Hobolt: *Europe in Question: Referendums on European Integration*. Oxford University Press, Oxford 2009.

⁵⁴ Uo.

ratifikálása és egyéb témák (így például az euró bevezetése, a tagállamok államadosságának rendezése, harmadik országokkal való társulási megállapodás kötése) mentén merülhetnek fel. Ennél is fontosabb, hogy a tagállami szuverenitás felértékelődése miatt az elmúlt években már arra is láthattunk példát, hogy referendummal nem a szerződések szintjén megjelenő elsődleges jogalkotási aktusról kívántak nyilatkozni, hanem másodlagos, a szerződési szint alatt elhelyezkedő uniós aktusokról, illetve a kormány által képviselt álláspontról és a törvényhozást terhelő kötelezettségekről az aktus tekintetében, ami aztán az uniós döntéshozatalra is kihatott volna.⁵⁵

Mivel differenciált a tagállami parlamentek szándéka az uniós ügyekben való részvételre, illetve az uniós ügyekben képviselt álláspontok is eltérőek, a parlamenti hatáskörbővítésnek is differenciálnak kell lennie. Lehetőséget kell adnia arra, hogy a törvényhozók kommunikálhassanak egymással, és ha képesek belátni ennek szükségességét, illetve az uniós ügyek relevanciáját, könnyebben eljuthatnak a közös állásponthoz. Csakis ennek birtokában érdemes beleszólást engedni a döntéshozatalba, és elsődlegesen közvetetten, az Európai Parlamenten vagy a Tanácson, az Európai Tanácson keresztül, amelyekhez már jelenleg is kötődnek a parlamentek. Fontos, hogy az átalakítást nem lehet a szerződések szintjén kezdeni. Alulról kell építkezni, az interparlamentáris együttműködésen és a kormányok feletti ellenőrzésen keresztül, amelyeknek már megvannak az uniós jogi alapjai. Kulcsfontosságú tehát a megfelelő információáramlás, illetve az is, hogy a tagállamok képesek legyenek szembenézni hiányosságaikkal és belátni, ha a kormányzat feletti ellenőrzés fejlesztésre szorul.⁵⁶ Kizárólag a közvetlen demokrácia eszközeihez nyúlni a demokratikus deficitek leküzdése érdekében nem feltétlenül szerencsés, és nem is valószínű, hogy megoldható a jelenlegi szabályok alapján.

⁵⁵ Az Európai Parlament Kutatáspolitikájának összefoglalója az uniós ügyekben tartott referendumokról. PE 582.041; Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Országgyűlési hatáskör az európai jog homályában. *JeMa* 2016/1–2. 77–84.

⁵⁶ A magyar helyzetről, illetve teendőkről lásd *Juhász-Tóth*: i. m. 84–111.

Állampolgárok, nemzetársak, menekültek és idegenek a visegrádi államokban

1 Bevezetés

A Visegrádi Csoportot alkotó államok (Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) többségének alkotmánya a kommunizmus bukása utáni demokratikus átmenet terméke volt. Ezalól csupán Magyarország a kivétel, mert itt 2011-ben új Alaptörvény született. Az 1989 októberében elfogadott komplex alkotmánynovella révén azonban éppen Magyarország volt az a térségbeli állam, amely – legalábbis materiális értelemben – majdnem teljesen új szövegű koherens demokratikus alkotmányt fogadott el.¹ Magyarország esetében tehát két közjogi dokumentumot is szükséges megvizsgálni. A szerencse az, hogy jelen írás szempontjából az Alkotmány és az Alaptörvény között nem figyelhetők meg drámai változások.

A másik három visegrádi alkotmány esetében figyelembe kell venni azt az időbeli eltolódást, amely közöttük húzódik, hiszen a most is hatályos cseh és szlovák alkotmány mondhatni a rendszerváltásnak is nevezett időszak elején (azaz 1991-ben) született, az 1997-ben elfogadott lengyel alkotmány viszont inkább a korszak végén keletkezett. Ez mindenképpen kisebb „korkülönbség”, mint ami a hatályos magyar Alaptörvény és a többi alkotmány között tátong, mégis van relevanciája. A lengyel alkotmányozó ugyanis 1997-ben már jobban figyelembe tudta venni a demokratikus államműködés mindennapi tapasztalatait, továbbá a térség már túl volt a Szovjetunió felbomlásán (1991), a délszláv háborún (1991–1995), valamint intenzíven folytak a NATO-csatlakozási tárgyalások.

A jelen írás szempontjából célszerű még figyelembe venni a négy érintett állam konkrét migrációs és nemzetpolitikai helyzetét is. A rendszerváltás az egész poszt-szocialista térségben magával hozott egyfajta nemzeti reneszánszot, tehát a nemzeti érzések jelentős újjáéledését, aminek sok pozitív, de sajnos néhány negatív következménye is volt. Ennek része volt a visszanyert nemzeti szuverenitás, továbbá a korábban tabuként kezelt, de 1989 után megnövekedett érdeklődés a határon túl élő

¹ Azért csak materiális értelemben, mert formálisan továbbra is az 1949. évi XX. törvényről volt szó.

honfi- és nemzetársak, illetve a saját kisebbségek iránt. Negatívumként megemlíthető az erősödő nacionalizmus és kisebbségellenesség, amely néhány esetben fegyveres konfliktusba is átsapott.² Ezek a konfliktusok és feszültségek, együtt a gazdasági-szociális feszültségekkel, illetve a jobb élet reményével komoly migrációs folyamatokat is kiváltottak a térségben, mégpedig mindkét irányba – kifelé és befelé egyaránt.

A visegrádi csoportba tartozó közép-európai államok migrációs és nemzetpolitikai helyzete emiatt sok hasonlóságot mutat, mégsem azonos. Ez részben történelmi-földrajzi, részben gazdasági-társadalmi és részben nyelvi-kulturális okokkal függ össze. Legnagyobb migrációs vonzerővel jelenleg valószínűleg a Cseh Köztársaság rendelkezik, amely a területén tartózkodó külföldiek vonatkozásában egyetlen térségbeli államként már 2009-ben megközelítette az EU átlagát, azaz a 4%-ot.³ Második helyen áll Magyarország, ahol a határon túli magyar közösségekből érkező bevándorlók száma az 1990-es években szintén nem volt alacsony, de ők sokkal hamarabb tudtak magyar állampolgárságot szerezni, mint bárki más a térségben. A Cseh Köztársaság azért is érdekes, mert a rendszerváltás után itt jött létre a legnagyobb (azaz több tízezer főt számláló és emiatt már látható) olyan migránsközösség, amely Európán kívüli gyökerekkel rendelkezik. A vietnami bevándorlókról van szó. A jó gazdasági mutatókkal – és emiatt a térségben talán legkiemelkedőbb életszínvonallal – rendelkező cseh állam továbbá meglehetősen népszerű a poszt-szovjet térségből érkező orosz ajkú bevándorlók körében is. Ez valószínűleg az ország szláv jellegével is összefügg. Ez a nyelvi-kulturális tényező ebben a vonatkozásban valószínűleg Lengyelország és részben Szlovákia esetében is szerepet játszik, legalábbis a poszt-szovjet és a balkáni térségből érkező migráció szempontjából. Magyarország esetében viszont a nyelvi szempont talán inkább mérséklő hatással van a nem magyarul beszélő térségekből érkezők migrációjára.

Nem mellékes természetesen a földrajzi tényező sem. Az 1990-es években például éppen emiatt a legtöbb menedékest a Balkán határán elhelyezkedő és emiatt a délszláv háború által a többi visegrádi államnál sokkal intenzívebben érintett Magyarország fogadta be. Emiatt a sok válsággal terhelt kelet-európai szláv államokból érkező migránsok is nagyobb számban keresik fel a térséggel közvetlenül határos Lengyelországot, mint más államokat. A határokon túl élők vagy a diaszpórában élők száma, illetve földrajzi elhelyezkedése is kihatással van az egyes visegrádi államok migrá-

² Lásd például az 1991 és 1995 közötti délszláv háborút, az abház-grúz konfliktust, a többéves azeri-örmény háborút stb. Ezekről a konfliktusokról lásd a következő tanulmánykötetet: Kovács Bálint – Matevosyan Hakob (szerk.): *Politikai krízisek Európa peremén: A Kaukázustól a Brit-szigetekig*. Magyar Napló, Budapest 2014.

³ Prágában egyébként a külföldiek akkor már 10%-ot alkottak. Ezekről az adatokról lásd Karolina Babická: *Pracovní migrace do České republiky*. In: *Migrace a kulturní konflikty* (szerk. Harald Christian Scheu). Auditorium, Praha 2011. 179.

ciós helyzetére. Ebben a tekintetben legkevésbé az előbb már említett Cseh Köztársaság, leginkább pedig a jelentős külhoni nemzetársi közösségekkel rendelkező Magyarország érintett.

2 A népszuverenitás megfogalmazása és az alkotmányok nemzetfelfogása

Az alkotmányok rendszerint kiemelt figyelmet szentelnek az állampolgároknak, hiszen elsődlegesen ők alkotják azt az alkotmányos népet, amely a területtel és az egész területet átfogó főhatalommal együtt alkotja az állam jellineki fogalmát.⁴ Ugyanakkor a modern demokratikus alkotmányok többsége napjainkban az alapvető emberi jogok többségét már nemcsak állampolgári jogként fogja fel, hanem mindenkit megillető jogként. Ez a helyzet a rendszerváltás utáni visegrádi államokban is, amelyek alkotmányai az alapjogok döntő részét szintén mindenki számára biztosítják, a kizárólag az állampolgárokat megillető jogokat pedig mindig külön emelik ki. Ezekből a rendelkezésekből derül ki, hogy miben különbözik a saját állampolgárok és az idegenek (külföldiek) jogállása.

Mindegyik visegrádi állam alkotmánya a népszuverenitás elve alapján áll, ebben alig figyelhető meg különbség. Inkább csak a konkrét megfogalmazások különböznek egymástól. Legegyszerűbb a cseh megoldás, amely az alapvető rendelkezések elején deklarálja, hogy az államhatalom forrása a nép. Igaz, a népet külön nem definiálja, de a konkrét tartalmára utal a preambulum első és utolsó sora, amely következőképpen foglalja össze az alkotmányozás alanyának a kérdését: „*Mi, a Cseh Köztársaság állampolgárai Csehországban, Morvaországban és Sziléziában... szabadon megválasztott képviselőink által a Cseh Köztársaság következő alkotmányát fogadjuk el.*” Az 1997. évi lengyel alkotmány szintén az elején, a Köztársaság címet viselő részben mondja ki, hogy a Lengyel Köztársaságban a legfőbb hatalom a nemzetet illeti meg. Ezt a nemzetet azonban a preambulum elején politikai értelemben, azaz állampolgári alapon határozza meg, amikor az alkotmányozás alanyaként „... *a Lengyel Nemzetet, azaz a Köztársaság valamennyi állampolgárát...*” jelöli meg. Az 1. cikk értelmében pedig „*A Lengyel Köztársaság valamennyi állampolgárának a közös értéke*”. Ezen a ponton is az állampolgár kifejezés van előtérben, és nem a jóval tágabb „mindenki”. A népszuverenitás alanyának a meghatározása Szlovákiában szintén állampolgári alapon történik, hiszen a konkrét megfogalmazás a következőképpen

⁴ Itt a klasszikus, a legtöbb államtudományi és alkotmányjogi könyv által vallott jellineki államdefinícióról van szó. Lásd Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1914. 396.

hangzik: „*Az államhatalom a polgároktól ered, akik azt a választott képviselőik útján, vagy közvetlenül gyakorolják.*”

Az állampolgároknak a szlovák alkotmányozás alanyának meghatározása során is szerepük volt, igaz, kevésbé egyértelmű kontextusban. Amikor 1992-ben megszületett a most hatályos szlovák alkotmány, a szlovák politikai elit a szlovák nemzet önrendelkezési jogának az érvényesítésére készült, emiatt úgy döntött, hogy ezzel a kifejezéssel kezdi meg a preambulumot. Ezt azonban nemcsak a lakosság majdnem egytizedét kitevő magyar kisebbség képviselői kifogásolták, hanem több szlovák liberális politikus és közéleti személyiség is. Ugyanis mindkét csoport úgy érezte, hogy miután Szlovákiában a közbeszédben egyértelműen a kulturális-nyelvi fogalom dominál, kirekesztő jellegű a szlovák nemzet szóösszetétellel kezdeni az alkotmányt, hiszen a lakosság körülbelül 15-20%-a nem igazán érzi magát e nemzet részének. Az alkotmányozó ennek következtében tompított ezen a megfogalmazáson, és a preambulumba bevette a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjait, akikkel a preambulum elején megnevezett szlovák nemzet közösen készül alkotmányozni.⁵ A preambulum végén szerepel még egy, az alkotmányozás alanyára vonatkozó összegző rendelkezés, mely szerint „...*mi, a Szlovák Köztársaság polgárai a választott képviselőink útján a következő alkotmányt fogadtuk el*”. A szlovák preambulumban tehát tulajdonképpen az alkotmányozás alanya a szlovák állampolgárok közössége, amely két entitásból áll – a szlovák nemzetből és az előbb már említett nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaiból. Ez a kettőség még a köztársasági elnök fogadalmában, illetve esküjében is megnyilvánul, mely a következőképpen hangzik: „*Becsületemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy hű leszek a Szlovák Köztársasághoz. Ügyelni fogok a szlovák nemzet, a Szlovák Köztársaságban élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok jólétére. Kötelességeimet az állampolgárok érdekében teljesítem, az Alkotmányt és a többi törvényt megtartom és megvédem.*”

A rendszerváltás utáni Magyarország érdekes fejlődésen ment keresztül. Az 1989-ben elfogadott alkotmányszöveg a hagyományos népszuverenitás megfogalmazásból indult ki, és azt mondta ki: „*A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.*” Az 1989 és a 2011 között hatályban lévő Alkotmány nem igazán foglalkozott a nemzet fogalmával. Főnévként egyszer használta ezt a kifejezést, mégpedig akkor, amikor definiálta a köztársasági elnök alkotmányos jogállását. A köztársasá-

⁵ Ezekről a vitákról lásd Mészáros Lajos: (Cseh)Szlovákia alkotmányos rendszere. In: *Magyarok Szlovákiában (1989–2004)* I. kötet (szerk. Fazekas József – Hunčík Péter). Fórum Kisebbségkutató Intézet – Lilium Aurum, Somorja–Dunaszerdahely 2004. 130.

gi elnök egyik államfői funkciója ugyanis kifejezni a nemzet egységét. Ebben a közjogi kontextusban viszont nem a kulturális-nyelvi értelemben felfogott nemzetről volt szó, hanem a magyar állampolgárok összességéről, azaz legfeljebb a politikai, illetve állampolgári nemzetről. Az 1989-ben alakult modern magyar demokratikus közjog egyébként kettős nemzetfelfogást ismert – a politikai és a kulturális nemzetfelfogást. Az utóbbi azonban sokáig csak kiegészítő jellegű volt, és döntően kifelé irányult, a határokon túli, valamint a diaszpórában élő magyarok felé.⁶ Részben azonban befelé is irányult, de ennek csak a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában volt relevanciája. A magyar állam ugyanakkor egyéb belső „kulturális nemzetépítő” feladatokat nem vállalt.⁷

Az 1989/1990-es közjogi állapotokhoz képest jelentős változásokra került sor 2011-ben. Az Alaptörvény „Nemzeti hitvallásnak” keresztelt preambuluma ugyanis komoly figyelmet szentelt a nemzet kérdésének. A „Nemzeti hitvallás” eleve a következő szavakkal kezdődik: *„Mi, a MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat...”* Ez mintha azt sugallná, hogy a 2011. évi alkotmányozás alanya a magyar nemzet lenne. Ez nem okozna értelmezési nehézséget, ha itt az alkotmányozó a politikai értelemben felfogott „államnemzetre” gondolt volna, illetve ha a magyar lakosság körében az elmúlt száz évben nem terjedt volna el a nemzet kulturális-nyelvi felfogása. Alkotmánya ugyanis alapvetően az államnak (és annak népének), nem pedig az etnikai nemzetnek van. A preambulum további megfogalmazásai sem támasztják azonban alá ezt az államközpontú értelmezési keretet.

Elgondolkodtató továbbá az is, hogy amikor a „Nemzeti hitvallás” bevezető mondatai felelősségről beszélnek, akkor csak a *„minden magyarért viselt felelősségre”* gondolnak. Pedig az Alaptörvény más megfogalmazásaiból többször kiderül, hogy nemzetiségek is élnek az országban, akik ugyanúgy részesei a nép hatalmának, és tagjai a magyarországi politikai közösségnek. Úgy tűnik, mintha az alkotmányozó nem vette volna figyelembe, hogy az első mondatban nagybetűvel említett magyar nemzet tagjai az új évezred kezdetén nemcsak minden magyarért való felelősséggel kell, hogy eljárjanak, hanem minden honpolgárért is. Sőt, miután végső soron Magyarország Alaptörvényét fogadták el, a szakmai adottságokból és a műfaji sajátosságokból

⁶ Erről lásd Majtényi Balázs: Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *REGIO* 2004/4. Ebben a tanulmányban a szerző részletesen kifejti a politikai nemzetfelfogás kulturális nemzetkoncepcióval szembeni elsőbbségének indokait. Továbbá lásd még Helge Hornburg: A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. II. kötet* (szerk. Jakab András – Takács Péter). Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest 2007. 970–983.

⁷ Erről a kérdésről lásd részletesen a szerző (Halász Iván) hozzászólását a *Fundamentum* c. folyóirat 2006/2. számában, a Fórum rovatban megjelent Nép, nemzet szuverenitás témakörhöz. *Fundamentum* 2006/2. 65–73.

kiindulva az alkotmányozó entitásnak elsősorban minden magyar állampolgárért kellene felelősséget viselnie, ami természetesen nem zárja ki azt sem, hogy ezen túl az összes többi magyarért is felelősséget érezzen. Ez azonban csak többletvállalás lehet. A „Nemzeti hitvallás” végén – az 1992. évi szlovák alkotmányhoz hasonlóan – szerepel ugyan az a kifejezés, hogy *„Mi, Magyarország polgárai”*, de nem a hatalom forrása megnevezéseként, hanem csak azon entitásként, amely készen áll arra, hogy az ország rendjét a nemzet együttműködésére alapítsa.

A „Nemzeti hitvallás” és az „Alapvetés” című részek több olyan megfogalmazást tartalmaznak, amelyekből szintén az olvasható ki, hogy az alkotmányozó nem elsődlegesen a politikai értelemben felfogott magyar nemzetről beszélt, hanem inkább a kulturális-nyelvi nemzetről. A preambulum második bekezdésében például szó esik *„a részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységéről”*. A szöveg továbbá megemlíti a magyar kultúrát és az egyedülálló magyar nyelvet. A preambulum végén szerepel a következő mondat: *„Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”* Ezekből a megfogalmazásokból az derül ki, hogy a nemzetet nem csupán egy politikai közösségi formának tekinti az alkotmányozó, hanem ennél magasabb rendű, generációkon átívelő (mondhatni „organikus”) entitásnak. A nemzetet pedig a múlt, a jelen és a jövő magyarjai alkotják. A preambulum egyfajta mottója, a magyar himnusz elejéről átvett fohász – *„Isten, áldd meg a magyart!”* – is ezt az interpretációt erősíti.

Mindezekből a megfogalmazásokból azt a következtetést lehet levonni, hogy az Alaptörvény elfogadásával megfordult a magyar közjog nemzetfelfogásának a sorrendje. Az első helyre a nemzet kulturális-nyelvi felfogása került, amely ugyan közelebb áll a nemzet szó köznapi használatához, ugyanakkor kizárja azt, hogy a nemzetről úgy beszéljünk, mint a magyar állampolgárok összességéről. Igaz, hogy elemeiben megmaradt a dokumentumban a politikai nemzetfelfogás, de az mindenképpen másodlagossá vált.

Ezt a trendet viszont az alkotmányozó igyekezett enyhíteni, illetve kompenzálni, legalábbis a hazai nemzetiségek vonatkozásában, amelyeknek kiemelt helyet biztosított a „Nemzeti hitvallás” szövegében, majd később az Alaptörvény normatív részében is. Az alkotmányozó a nemzetiségeket kétszer is államalkotó tényezőként deklarálta: egyrészt a már említett módon a „Nemzeti hitvallásban”, másrészt a „Szabadság és felelősség” című rész XXIX. cikkében, amely (1) bekezdését következő mondatral kezdte: *„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”* A preambulumban az alkotmányozó azt is vállalta, hogy ápolja és megóvjá a magyarországi nemzetiségek nyelvét.

A kisebbségi, illetve nemzetiségi jogokat mindegyik visegrádi állam alkotmánya és más ide vonatkozó jogszabályai állampolgári jogként fogják fel. A korábbi magyar

Alkotmány esetében ezt igazából csak közvetve derült ki abból, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségeket a 68. §-ban államalkotó tényezőkként és a néphatalom részeiként deklarálta. A hatályos Alaptörvény egyértelmű módon fogalmaz ebben a kérdésben a „Szabadság és felelősség” rész XXIX. cikk (1) bekezdésének első két mondatában: *„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalkásához és megőrzéséhez.”* Hasonló a helyzet a szlovák alkotmány esetében is, amely a nemzetiségi kisebbségeknek és etnikai csoportoknak egy külön részt szentel, s ez következetesen az állampolgárok vonatkozásában tárgyalja a kisebbségi jogokat (33–34. cikk). Ugyanez a helyzet a Cseh Köztársaságban, ahol most is hatályban van a még Csehszlovákia fennállása idején elfogadott Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája. A lengyel alkotmány 35. cikke is csak a lengyel állampolgárok számára biztosítja a kisebbségi jogokat. Egyébként fontos kihangsúlyozni, hogy szemben a magyar megoldással, egyetlen vizsgált visegrádi alkotmány sem deklarálja közvetlenül a nemzetiségeket államalkotó tényezőként. Ez nem jelenti, hogy a nemzetiségi állampolgárok nem lennének azok, de nem külön, hanem az általános állampolgári és népszuverenitási alapon.

3 Az állampolgárok és a választási részvételi lehetőségeik

Hasonlóan homogén a helyzet az országgyűlési választójog tekintetében. Mind-egyik visegrádi állam csak saját állampolgárainak garantálja az aktív és passzív parlamenti választójogot. Az egyetlen különbség talán csak az, hogy annak gyakorlásához 2011 előtt a Magyar Köztársaság Alkotmánya az állampolgárságon kívül a magyarországi lakóhelyet (tulajdonképpen az állandó rezidensi státust) is megkövetelte. Az új Alaptörvény viszont már nem tartalmaz ilyen korlátozó rendelkezést, csupán lehetőségként villantotta fel, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot pedig további feltételekhez kötheti. A 2011 végén elfogadott új országgyűlési választási törvény ezen az alapon egy differenciált választási rendszert vezetett be, amelyben a magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárok két szavazattal, míg a magyarországi lakóhely nélküliek csupán egy szavazattal rendelkeznek. Ez azt jelenti, hogy a „hazai lakosok” egyaránt tudnak szavazni egyéni képviselőjelöltekre és az országos pártlistákra, de a „külhoniak” csak az országos pártlistákra. A többi visegrádi államban nem létezik ilyen különbségtétel az állampolgárok e két kategóriája között, hanem egyforma terjedelmű választójoggal rendelkeznek az alkotmány értelmében. Igaz, ezeknek az államoknak egyszerűbb a választási rendszerük, amelyben egyértelműen

az arányos elv dominál. Kivételt igazából csak a cseh szenátusi választások képeznek, de a külföldön élő cseh állampolgárok azokon is részt tudnak venni, pedig egyik szenátusi választókerületben sem rendelkeznek állandó lakóhellyel. Ezért ők maguk döntenek el, hogy melyik választókerületben akarnak szavazni, igaz, ezt nem tudják megtenni külföldről valamilyen speciális módon, hanem a szavazás napján haza kell jönniük.

Meglehetősen eltérően szabályozzák viszont az egyes visegrádi államok a helyhatósági szintű választójogot. Itt két csoportba lehet osztani ezeket az államokat. Liberálisabb, azaz a külföldiek felé nyitottabb megoldást képvisel a magyar és a szlovák szabályozás, amely az uniós polgárokon túl a harmadik államok tartósan és legálisan a területükön élő állampolgárainak is lehetővé teszi a voksolást, mégpedig rögtön két szinten – a települési és a regionális (megyei vagy kerületi) választásokon egyaránt. Magyarországon annyi a különbség, hogy amíg az uniós polgárok aktív és passzív választójoggal is rendelkeznek, addig a harmadik országbeli bevándoroltaknak, letelepedetteknek és menekülteknek csak aktív választójoguk van. Ezek a rendelkezések nemcsak a választási jogszabályokból következnek, hanem közvetlenül helyet kaptak az Alkotmányban, illetve az Alaptörvényben is. A hatályos szlovák alkotmány is kimondja a 30. cikk (1) bekezdésében, hogy a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhellyel rendelkező külföldiek választójoggal bírnak a települési és területi önkormányzati választásokon. Itt tehát a szabályozás még inkább keretjellegű, és még egyszerűbb, mint Magyarországon.

Ennél jóval restriktívebb szabályozást honosított meg a cseh és a lengyel jogalkotó, mert ezekben az országokban az uniós előírásoknak megfelelően csupán a más tagállami uniós polgárok rendelkeznek aktív és passzív választójoggal, de csak a helyi (azaz települési) szinten. Egyébként ezt a kérdést – szemben a magyar és a szlovák szabályozással – nem is rendezik kifejezetten az alkotmányban. Azt lehet mondani tehát, hogy az utóbb említett két állam csak annyit engedett ezen a téren, amennyit az uniós tagságuk feltétlenül megkövetel tőlük.⁸

A politikai részvételi jogokkal és a választópolgári akarat kialakításával, majd manifestálásával szorosan összefügg a politikai pártok működésének az alkotmányi szabályozása is. A cseh és a szlovák szabályozás majdnem szó szerint azonos megfogalmazást használ, amikor kimondja, hogy csak cseh (Szlovákiában természetesen csak szlovák) állampolgárok jogosultak politikai pártokat alapítani és azokba tömö-

⁸ Erről a kérdésről lásd részletesen Halász Iván: *Migránsok és a választójog. A választások „transzborderizációja” a közép-európai térségben*. In: *A migránsok politikai integrációja a visegrádi államokban* (szerk. Halász Iván). NKE, Budapest 2014. 9–50.

rülni.⁹ Ez egy fontos különbség az egyesületekhez és a társaságokhoz képest, mert azokat mindenki alapíthat, és azokba mindenki tömörülhet. A lengyel alkotmány nem tartalmaz ilyen közvetlen előírást az állampolgárok kizárólagos pártalapítási jogára, de a 11. cikk (1) bekezdésében van egy utalás az állampolgárokra és arra, hogy itt mégis állampolgári, és nem általános emberi szerveződésről van szó: *„A Lengyel Köztársaság biztosítja a politikai pártok alapításának és működésének szabadságát. Politikai párt az önkéntesség és a lengyel állampolgárok egyenlőségének elve szerint alapítható, célja az állami politika demokratikus eszközökkel történő formálása.”* A korábbi magyar Alkotmány a pártok alapításáról csak annyit mondott ki, hogy azok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek. Arról, hogy azokat pontosan ki is jogosult alapítani és tagként működtetni, nem volt szó az Alkotmányban. Az Alaptörvény viszont már nem az elején, hanem az alapjogokkal és kötelezettségekkel foglalkozó „Szabadság és felelősség” című részben helyezte el a gyülekezéssel és az egyesületi joggal (azaz szervezkedéssel) kapcsolatos rendelkezéseket. A VIII. cikk (2) bekezdése kimondja: *„Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van a szervezetekhez csatlakozni”*. A (3) bekezdés értelmében: *„Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.”* Bár itt nincs utalás a magyar állampolgárok kizárólagos pártalapítási jogára, közvetve mégis inkább ez olvasható ki a nép megemléztetéséről és a közhatalom gyakorlására történő utalásból. Mindez legalább az országos pártok esetében feltételezi az „állampolgári” pártokat.

4 Az állampolgárok „kizárólagos” jogai

Mindenütt viszonylag hasonló azoknak az egyéb jogoknak és lehetőségeknek a köre, amelyek csak az állampolgároknak járnak, illetve rájuk vonatkoznak. Ezeket leginkább egyértelmű és világos módon a korábbi magyar Alkotmány 69. §-a foglalta össze, miszerint egy magyar állampolgárt nem lehetett önkényesen megfosztani az állampolgárságától, illetve kiutasítani az ország területéről, továbbá minden magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhetett, valamint jogosult volt arra, hogy

⁹ Lásd a cseh alkotmányos rend részét alkotó Alapvető Jogok és Szabadságjogok Chartája 20. cikkének (2) bekezdését és a szlovák alkotmány 29. cikkének (2) bekezdését.

a törvényes külföldi tartózkodása ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze. Ezeket a jogosultságokat az Alaptörvény értelmében is megőrizték, azzal a különbséggel, hogy most már nem egyetlen paragrafusban vannak elhelyezve, hanem szétszórta a szövegben, illetve pontosították Magyarország védelmének a kérdését, amely most már nem csak a törvényes külföldi tartózkodás során jár. Továbbá az alkotmányozó jobban – és egyben differenciáltabb módon – hangsúlyozta, hogy senkit nem lehet születéssel keletkezett vagy jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától megfosztani. A visszavonás lehetősége tehát gyakorlatilag csak a honosított állampolgárokra vonatkozik, akiktől a hatályos állampolgársági törvény értelmében csak akkor vonható meg az állampolgárság, ha azt csalárd módon, valótlan adatok közlésével szerezték meg, de ez esetben is csak tíz éven belül. A hatályos Alaptörvény egyébként megpróbálja megfogalmazni a magyar állampolgárság keletkezésének legfőbb módját is. Az „Alapvetés” G) cikkében tehát kimondja, hogy a magyar állampolgár gyermeke is magyar állampolgár lesz, sarkalatos törvény pedig meghatározhatja a magyar állampolgárság keletkezésének vagy megszerzésének más eseteit is.

A lengyel alkotmány hasonlóképpen ragadja meg ezt a kérdést, amikor deklarálja, hogy a lengyel állampolgárságot születéssel szerzik meg azok, akiknek szülei is lengyel állampolgárok. Az egyéb állampolgárság-szerzési módokat pedig a törvény határozza meg. A lengyel állampolgár viszont a saját akaratot feltételező lemondás kivételével nem veszítheti el az állampolgárságát. A lengyel állampolgárt továbbá nem lehet kiutasítani az országból, és nem lehet megtiltani számára a hazatérést. Szintén tilos az állampolgár kiadatása, de itt a lengyel alkotmány ismeri – alapvetően a nemzetközi, azon belül az uniós jogból következő – kivételeket.

A szlovák alkotmány az állampolgárság keletkezése kapcsán csak annyit mond, hogy annak megszerzésének és elvesztésének módjait a törvény szabályozza. Tartalmaz továbbá egy meglehetősen erős garanciális megfogalmazást, miszerint a Szlovák Köztársaság állampolgárságától senki sem fosztható meg akarata ellenére.¹⁰ A mozgásszabadságra vonatkozó rendelkezéseken belül az alkotmányozó továbbá kimondta, hogy minden szlovák állampolgár jogosult szabadon belépni az ország területére, és nem lehet őt kényszeríteni a hazája elhagyására, illetve nem utasítható ki

¹⁰ E rendelkezés szellemiségétől viszont komolyan eltért az 1995. évi szlovák állampolgársági törvény 2010. évi novellája, amely reakció volt az egyszerűsített honosítás intézményét bevezető magyar állampolgársági törvénymódosításra. Az akkor bevezetett szabály ugyanis abból indult ki, hogy aki saját akaratból megszerzi egy másik állam állampolgárságát, *ex lege* elveszíti a szlovák állampolgárságot. A módosítás támogatói azzal próbálták érvelni, hogy a megfosztás nem ugyanaz, mint az állampolgárságnak „a saját akaratból” történő elvesztése. A szlovák Alkotmánybíróság viszont, amelytől mindenki egyértelmű döntést várt ebben az érzékeny kérdésben, végül nem hozott döntést az ügyben, ezért továbbra is hatályban van ez a – főleg a szlovák alkotmány szempontjából – problematikus törvénymódosítás.

az ország területéről. Eredetileg a külföldre való kiadatás tilalma is szerepelt a szlovák alkotmányban, de ez azóta már kikerült onnan.

A cseh alkotmány egyébként nagyon hasonló, majdnem azonos módon szabályozza ezt a kérdést. Többet viszont nem mond a cseh állampolgárságról, illetve az állampolgárok jogairól, ezt a kérdést ugyanis az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájában szabályozza. Itt a mozgásszabadságra vonatkozó cikkben belül az alkotmányozó megfogalmazta az állampolgárokat megillető legfontosabb többletjogokat is, amelyek alapján a státusuk jelentősen különbözik a többi emberétől. Ezek szerint minden állampolgár jogosult szabadon belépni az ország területére (ez a hazatérési jog), illetve egyetlen állampolgárt sem lehet kényszeríteni hazája elhagyására (kiutasítási tilalom).

Érdekes, hogy a külföldön nyújtandó védelemről kifejezetten csak a korábbi magyar Alkotmány, illetve a jelenlegi Alaptörvény és a lengyel alkotmány rendelkezik. A jelenleg hatályos magyar és lengyel szabályozás hasonló, mert mindkét dokumentum kimondja, hogy az említett országok állampolgárai a külföldi tartózkodásuk során védelmet élveznek. A 2011 előtti magyar Alkotmány eredetileg azt is megkövetelte, hogy ez a külföldi tartózkodás törvényes legyen, ami fölösleges és nem életszerű korlátozás volt, így 2011-ben nem is került bele az új Alaptörvénybe. A korlátozás fölösleges mivolta főleg a védelem jellegéből fakadt. A nemzetközi jog kétfajta védelmet ismer – a diplomáciait, amelynek megadása teljes mértékben az állampolgárság szerinti állam diszkrecionális jogköre, és a konzuli védelmet, amelyre a legtöbb állam állampolgára eleve jogosult. Az utóbbira pedig az állampolgárnak sokszor éppen akkor van szüksége, amikor megkérdőjeleződik a külföldi tartózkodás jogosága, törvényessége.¹¹ A fentiekkel szemben a cseh és a szlovák alkotmány nem rendelkezik ilyen védelmi klauzulával, ami azonban nem jelenti azt, hogy konzuli jogszabályaik révén ezek az országok ne gondoskodnának külföldön bajba jutott állampolgáraikról.

Mindegyik visegrádi állam alkotmánya kitér az állampolgáraik hivatalviselési jogára. A közhivatal betöltéséhez való jog ugyanis tipikusan olyan jog, illetve lehetőség, amely csak saját állampolgároknak jár. Ha egy állam ezt mások számára is lehetővé szeretné tenni, jogában áll, de ahhoz külön jogi aktus (tipikusan törvény, rendelet vagy szerződés) szükséges. Az „automatikusság” ezen a területen csak a saját állampolgárok vonatkozásában áll fenn.

Az állampolgárság továbbá a gazdasági, szociális és művelődési jogok esetében jut szerephez. Ezek jelentős részét ugyanis a visegrádi alkotmányok is általában

¹¹ Például azért, mert a személyi iratok nélkül marad külföldön, túllépi a vízumban meghatározott külföldön tartózkodási időt, vagy valamilyen kisebb vagy nagyobb bűncselekményt követ el a saját országán kívül.

állampolgári jogként ragadják meg. Itt főleg a munkaképtelenség idején járó gondoskodásról és a nyugdíjjogosultságokról van szó. Hasonló a helyzet az egészség megőrzésével és annak pénzügyi hátterével. Ez egyébként nem jelenti azt, hogy az egészségügyi, illetve társadalombiztosítási jogviszony alapján mások (adott esetben tipikusan a letelepedett külföldiek és a menekültek) esetében ne keletkezne ilyen jogosultság, de kiemelt alkotmányos védelmet ez a politika csak az állampolgárok esetében kap.

Az 1989 után elfogadott demokratikus alkotmányok egy részébe bekerült az úgynevezett *ius resistandi* deklarálása. Az 1989 és 2011 közötti magyar alkotmányszöveg 2. §-ának (3) bekezdése tartalmazta a következő mondatot: „*A társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.*” Ezt a rendelkezést átvette az Alaptörvény „Alapvetésének” C) cikke is, amely azonban a (2) bekezdésben némileg leegyszerűsítette ezt a megfogalmazást: „*Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.*” Szembetűnő viszont, hogy ezt a jogot és kötelességet nemcsak az állampolgárokra ruházta rá az alkotmányozó, hanem tulajdonképpen mindenkire, pedig itt talán indokolt lett volna az alkotmányos népet alkotó állampolgárokra való leszűkítés. Ebből a szempontból pontosabb a cseh alapjogi charta, amely 23. cikkében következőképpen ragadta meg ezt a kérdést: „*Az állampolgárok jogosultak szembeszegülni bárkivel szemben, aki a Chartában meghatározott emberi jogok és alapvető szabadságok demokratikus rendjét döntené meg, ha az alkotmányos szervek tevékenysége és a törvényes eszközök alkalmazása nem elégséges.*” Hasonló szellemiségű a szlovák alkotmány 32. cikke, amelynek értelmében az állampolgárok szintén jogosultak szembeszegülni bárkivel, aki az alkotmányban rögzített emberi jogok és szabadságok demokratikus rendjének eltörlésére törekedne, de csak akkor, ha ellehetetlenülne az alkotmányos szervek tevékenysége és a törvényes eszközök hatékony alkalmazása. Tulajdonképpen csak a most hatályos lengyel alkotmány nem tartalmaz ilyen klauzulát, sem az általános rendelkezések között (ahol a magyar Alkotmány, majd Alaptörvény szabályozza a kérdést), sem az alapjogi részében (ahogyan azt a cseh és szlovák alkotmányozó tette).

5 Az állampolgári kötelezettségek rendszere

Végül röviden ki kell térni még a kötelességek rendszerére. Mindegyik vizsgált államban éles különbséget tesznek a hazavédelmi (azaz honvédelmi) kötelezettség és a törvények betartására való, illetve a közteherviselési kötelezettségek között. Az előbbi mindenütt természetesen csak az állampolgárokra vonatkozik, a második értelemszerűen mindenkire. Magyarországon a közteherviselés kapcsán van némi különbség az Alkotmány és az Alaptörvény között. Amíg ugyanis az Alkotmány 70/I. §-a magyar állampolgárok kötelezettségeként határozta meg a közteherviselést, az Alaptörvény mindenki kötelezettségévé tette a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást, mégpedig a teherbíróképességnek és a gazdaságban való részvételnek megfelelően.

Bár a haza védelme minden magyar állampolgár kötelezettsége, a rendkívüli állapot idején, vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a katonai szolgálatot csak a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak kötelesek teljesíteni. Lelkiismereti okokból fegyver nélküli szolgálat is választható. A honvédelmi munkakötelezettség teljesítése szabályozásánál viszont az alkotmányozó nem vette figyelembe a nemi különbségeket, mert az minden magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgár számára előírható. Hasonló a helyzet a polgári védelmi kötelezettségek esetében is. Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében pedig mindenki (tehát akár az országban élő külföldiek is) kötelezhetők gazdasági és anyagi szolgáltatásra. A magyarországi lakóhelyhez kötöttségnek alapvetően gyakorlati okai vannak, hiszen a felsorolt helyzetekben főleg ilyen állampolgárok mozgósíthatók. Nem szabad elfelejteni, hogy a 2010 utáni állampolgársági szabályozás következtében egyre inkább nő a külhoni lakóhelyű magyar állampolgárok száma, akik azért Argentínából vagy Kanadából mégiscsak nehezebben és jóval lassabban lennének mozgósíthatók.

A lengyel alkotmány viszonylag emelkedetten szabályozza a kötelességek kérdését, mégpedig külön részben, amely öt cikkből áll, és az alapvető jogokkal, szabadságjogokkal és a kötelességekkel foglalkozó második nagy rész végén helyezkedik el. Az alkotmányozó két fő kötelezettséget állapított meg a lengyel állampolgárok számára: a Lengyel Köztársaság iránti hűséget és a közjóval való törődést. További állampolgári kötelezettség a haza védelmének kötelezettsége, amely szintén minden lengyel állampolgárra vonatkozik. Az alkotmány ismeri az alternatív szolgálatot is, amely azok számára kötelezettség, akiknek a vallási meggyőződése vagy erkölcsi elvei nem teszik lehetővé a katonai szolgálatban való részvételt. A jogszabályok betartásának a kötelezettsége, ugyanúgy, mint a közteherviselés (konkrétan az adófizetés) viszont mindenkit terhel. Szintén mindenki köteles a környezet állapotának megőrzésére, és felelős annak megkárosításáért.

A cseh és szlovák alkotmányos szintű szabályozás értelmében az állampolgári köteleességek nem egy helyen, illetve egy alfejezetben nyertek elhelyezést, hanem az azokra való utalások az alapjogi részekben vannak szétszórva. A cseh esetben ezek az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájában találhatók meg, mert maga az alkotmány nem tér ki sem az alapjogokra, sem a köteleességekre. A cseh alkotmányozó szerint a köteleességeket kizárólag törvénnyel lehet megállapítani, és csak az alapvető jogok és szabadságok tiszteletben tartása mellett. Hasonlóan indul a szlovák szabályozás is, amely azonban megemlíti a törvény alapján, annak keretei között keletkezett nemzetközi szerződést és (az uniós vonatkozású) kormányrendeletet is. A szlovák alkotmány emiatt magát a honvédelmi kötelezettséget is az alapvető emberi jogok és szabadságok között említi meg, mégpedig következő szavakkal: „*A Szlovák Köztársaság védelme minden állampolgár megtisztelő kiváltsága és kötelezettsége. A katonai szolgálat mértékét törvény határozza meg. Senki nem kényszeríthető katonai szolgálat teljesítésére, amennyiben ez ellentétben áll lelkiismeretével vagy vallási meggyőződésével. A részletszabályokat törvény állapítja meg.*”¹² Az emberi jogi reneszánsz jegyeit magán viselő cseh alapjogi charta, amely még 1991-ben született Csehszlovákiában, nem is deklarálja a honvédelmi kötelezettséget (ez a feladat tehát az alkotmánynál és chartánál alacsonyabb szintű jogszabályra maradt), hanem csak közvetve utal arra, hogy létezik katonai szolgálat is. A 15. cikk (3) bekezdésében ugyanis kimondja: „*Senkit nem lehet katonai szolgálatra kényszeríteni, ha az ellentétben áll lelkiismeretével vagy hitével. A részletszabályokat törvény állapítja meg.*” E probléma megemlítése eredendően nem is az állampolgárok honvédelmi kötelezettségének a szabályozása céljából került ide, hanem tulajdonképpen a fegyvernélküli (alternatív vagy polgári) szolgálat megteremtése céljából.

6 A határon túl élő honfi- és nemzettársak

Az alkotmányok alapvető feladata meghatározni az adott állam legfőbb identitáselemeit, az államszervezeti felépítését, valamint rendezni az állam és az állampolgárai közötti viszonyrendszert. Az alkotmányos nép kategóriájába nem tartozó nem állampolgárokkal, vagyis az idegenek különböző jogállású csoportjaival ezért az alkotmányok általában csak kiegészítő jelleggel foglalkoznak, mégpedig ott, ahol az feltétlenül szükséges. Mindez nem vonatkozik az alapvető jogok döntő részére, mert azoknak általában mindenki a címzettje. Szigorúan véve az alkotmányozás alanya te-

¹² Szlovák Alkotmány 25. cikkének (1) bekezdése.

hát ebben a vonatkozásban elsődlegesen az állampolgárokért tartozik felelősséggel, a többiekért tulajdonképpen csak kiegészítő és részben fakultatív jelleggel.

A külföldiek kategóriáján belül többféle külön nevesített vagy nem nevesített csoport létezhet. A nemzetközi jogi kötelezettségekből kifolyólag tipikusan ilyen speciálisan nevesített csoportot alkotnak például a menekültek, akikről később még lesz szó. A képzeletbeli „legnagyobb kedvezmény elvében” viszont az 1989 utáni nemzeti reneszánsz következtében általában a külföldön élő honfi-, illetve nemzetársak szoktak részesülni. Az ő jogállásuk azonban mindenképpen újdonság a visegrádi államok közjogában, mert a rendszerváltás előtt e csoportok problémáival több okból kifolyólag nem volt ajánlatos foglalkozni. Egyetlen hatályos térségbeli alkotmány hagyja csak teljesen figyelmen kívül ezt a kérdést, mégpedig a cseh alkotmány, amely nem túlzottan érzékeny a nemzeti problematikára. Más kérdés, hogy a demokratikus cseh állam az utóbbi negyedszázadban enélkül is sokat tett a posztsovjét térségben élő cseh származású személyek megsegítése és repatriálása érdekében. Legkonkrétabb ebben a vonatkozásban a lengyel alkotmány, legrégebbi és egyben a legbőbeszédűbb pedig a magyar. Tisztázni kell viszont, hogy ezen a téren nem maguk az alkotmányok kreáltak egy új külhoni nemzetársi jogállást, hanem ezeknek az alkotmányoknak a nemzeti felelősségi klauzulái alapján megszületett külön kedvezmény- vagy státustörvények¹³ voltak azok, amelyek alapján új jogi státus keletkezett ezekben az országokban.

A történelmi elsőbség e kérdés alkotmányos exponálása kapcsán mindenképpen a rendszerváltó Magyarországot illeti meg, legalábbis a visegrádi térségben. Ez érthető is, hiszen e kérdés politikailag éppen itt rezonál legjobban. A rendszerváltáskori alkotmányozás során született a térségben az egyik legelső nemzeti felelősségi klauzula,¹⁴ amely kimondta, hogy a Magyar Köztársaság felelősséget érez a külföldön élő magyarokért, és elősegíti azok Magyarországgal való kapcsolattartását. Bő egy évtizeddel később e klauzula alapján megszületett a szomszédos országokban (kivéve Ausztriában) élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény, amely a magyar politikai köztudatba státustörvényként vonult be. E törvény létrehozta a magyar igazolványt és a magyar hozzátartozói igazolványt, amelyet a magyar állami hatóságok a külhoni magyar ajánló szervezetek közvetítésével kérelemre adtak ki azoknak, akik

¹³ E jogszabályok típusáról lásd részletesebben Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest 2004.

¹⁴ Azért csak az egyik legelső, mert a szocialista Jugoszlávia részét alkotó Szlovénia tagállami alkotmányában ez a felelősség már az 1970-es években jelent meg, igaz, némileg más és tompább konstrukcióban. Erről lásd Szilágyi Imre: *A Szlovén Köztársaság és a határain kívül élő szlovénok*. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol* (szerk. Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László). Gondolat, Budapest 2004. 203–204.

igényelték a külhoni magyar státusuk ilyen típusú megerősítését. Az igazolványokhoz különböző, egyébként nem túl jelentős kedvezmények és támogatások kötődtek. Ezáltal a külföldi állampolgárok egy új csoportja keletkezett a magyar jogban, amely különleges státust élvezett, és élvez most is.

A 2010-ben és a 2011-ben bekövetkezett közjogi változások azonban az előbb említett jogállás újragondolására ösztönözték a magyar jogalkotót. A változások gyökere nem annyira az új magyar Alaptörvény megváltozott nemzetfelfogásában rejlik, hanem sokkal inkább az új magyar állampolgársági politikában. Az 1993. évi LV. törvény 2010. évi módosítása ugyanis megteremtette az egyszerűsített honosítás intézményét, amellyel a magyar állampolgár felmenőkkel rendelkező, magyarul beszélő személyek élhetnek. Ilyenkor a honosításhoz nem kell áttelepedni Magyarországra, ami tehát – a kérelmezőknek ebben a sajátos csoportjában – csak 2010 előtt volt követelmény.

Mindez gyökeresen megváltoztatta a magyar nemzetpolitikát és annak logikáját. Egyrészt a státustörvény csak a szomszédos államokban élő magyarokra vonatkozott, az új állampolgársági politikában viszont nem érvényesülnek területi korlátozások. Másrészt a rendes magyar állampolgárság megszerzése, amellyel együtt jár az uniós polgárság is, jóval több lehetőséggel és jogosultsággal jár, mint korábban a magyar (hozzátartozói) igazolvány kiváltása, emiatt sokkal népszerűbb is. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a státustörvény eredeti szövege értelmében a magyar igazolványra csak azok a kérelmezők voltak jogosultak, akik nem rendelkeztek magyar állampolgársággal, és nem volt állandó lakóhelyük Magyarországon, hiszen ezek megléte esetében csak nehezen lehetett volna rájuk úgy tekinteni, mint külhoni magyarokra. Az új állampolgársági politika fényében két lehetőség merült fel: a félig-meddig okafogyottá vált státustörvény hatályon kívül helyezése, vagy ennek a törvénynek olyan jellegű módosítása, amely a külhoni magyar állampolgárok számára is megnyitotta volna a státustörvényt. Miután a 2001. évi státustörvény annak idején a magyar nemzetpolitikában komoly szimbolikus töltettel rendelkezett, 2010 után a jogalkotó a második lehetőség mellett döntött. Most már a magyar állampolgársággal rendelkező kérelmezők is igényelhetik a magyar (hozzátartozói) igazolványt, feltéve, ha valamelyik szomszédos államban élnek. Jelenleg tehát a fő megkülönböztető kritérium a Magyarországon kívüli állandó lakóhely; magyarországi állandó lakóhely hiányában ugyanis nem lehet kérvényezni a magyar igazolványt és az azzal járó támogatásokat, illetve kedvezményeket, hiszen az nagyon veszélyes folyamatok előtt nyitná meg az utat. Mindez azonban azt is jelenti, hogy jelentősen elmosódtak a 2001-ben bevezetett új státusnak a határai, hiszen most a magyar igazolvány birtokosai között egyaránt megtalálhatók magyar állampolgárok és azok is, akik a magyar jog szempontjából továbbra is külföldinek számítanak. Jelenleg tehát nem lehet már egyértelműen azt állítani, hogy a státustörvény kapcsán a külföldiek egy speciális (ked-

vezményezett) csoportjáról van szó. Sokkal inkább egy hibrid jellegű *sui generis* státussal állunk itt szemben, amelynek lehet ugyan még jelentősége bizonyos területeken (ez főleg a külhonban folyósított oktatási támogatásokra vonatkozik), de reálisan inkább veszít a jelentőségéből, mégpedig annak ellenére, hogy éppen az anyagi támogatási oldala vált markánsabbá.

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény egyébként jelentősen átalakította az egész nemzetpolitika alkotmányos alapjául szolgáló nemzeti felelősségi klauzulát. Bár paradox módon erre a lépésre csak azután került sor, miután a nemzetpolitika főbb eszköztára (az előbb említett állampolgársági és részben támogatási politika) már megváltozott. Tehát itt a gyakorlati nemzetpolitika szempontjából inkább csak egy szimbolikus lépésről volt szó. Mégiscsak fontos felidézni e klauzula új szövegét, amelyet egyébként az alkotmányozó az Alaptörvény „Alapvetés” című részének a D) cikkében helyezett el. Az újradefiniált klauzula értelmében: *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”* Ez a megfogalmazás, azon túl, hogy a „Nemzeti hitvallás” többi részéhez hasonlóan szintén egyértelműen utal a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás dominanciájára a módosított magyar közjogban, sokkal aktívabbnak tűnik a magyar–magyar kapcsolatokban, illetve a belső viszonyrendszerben. Itt azonban hozzá kell tenni, hogy a rendszerváltás során született szűkszavúbbnak tűnő klauzula éppen a saját tartalmi tágassága miatt ugyanúgy alkalmas lett volna az aktívabb nemzetpolitikára, mint a mostani bőbeszédű és részletező megfogalmazás.

A lengyel alkotmányban először 1997-ben jelent meg a nemzeti felelősségi klauzula. Az alkotmány 6. cikkének (2) bekezdése értelmében: *„A Lengyel Köztársaság segítséget nyújt a határokon kívül élő lengyeleknek a nemzeti kulturális örökséggel való kapcsolat megőrzésében.”* A sokmilliós külhoni lengyel diaszpóra szempontjából ennél nagyobb lehetőségeket rejt magában az alkotmány 52. cikkének (5) bekezdése, amely azt mondja ki: *„Az a személy, amelynek lengyel származását az ide vonatkozó törvénnyel összhangban sikerült bebizonyítani, állandó jelleggel letelepedhet Lengyelországban.”* Ez a rendelkezés szolgál alapjául a viszonylag nagyvonalú lengyel repatriációs politika számára. A repatriációs törvény által szabályozott politika azonban csak a volt Szovjetunió területén élő lengyelekre vonatkozik. Ez viszont nem következik az alkotmányból, hanem csupán a kapcsolódó alacsonyabb szintű jogszabályokból. Az alkotmány letelepedési klauzulája azonban minden, a származását igazolni tudó külhoni lengyelre vonatkozik, tehát Lengyelországban e téren igazából nincs összhang az alkotmányos és a törvényi rendelkezések között.

A lengyel kártyáról szóló törvényt 2007-ben fogadták el, annak ellenére, hogy már 1999-ben felmerült a gondolata, sőt, egy törvénytervezet is született róla. A 2007. évi lengyel státustörvény¹⁵ koncepciója a gyakorlatban abból indul ki, hogy különbséget lehet tenni a különböző jogi és anyagi helyzetben lévő külhoni lengyelek között. A jogszabály főleg azokon hivatott segíteni, akik hátrányos helyzetben vannak. Automatikusan ilyeneknek tekinti a volt Szovjetunió területén rekedt lengyeleket, függetlenül attól, hogy azok a cári vagy a szovjet időkben kerültek oda. Lengyel szempontból tehát az úgynevezett keleti lengyelekről van szó, azaz a törvény hatálya alá nemcsak a tengerentúlon vagy Nyugat-Európában élő lengyelek nem tartoznak, hanem a többi visegrádi államban élő, egyébként őshonosnak is tekinthető lengyel közösségek sem. Keleten viszont az uniós tagállamok (Észtország, Lettország, Litvánia) lengyeljei is a törvény hatálya alá kerültek. A kérelmező nem lehet lengyel állampolgár, és nem rendelkezhet állandó lakóhellyel Lengyelországban. A jogszabály ennyiben nagyon hasonlít a magyar státustörvény eredeti szövegére.

A törvény egyik központi eleme az úgynevezett lengyel kártya, vagy inkább igazolvány, amelyet a területileg illetékes lengyel konzuli szerveknél lehet igényelni. A konzul esetleges elutasító döntése ellen viszont lehet fellebbezni a Keleten Élő Lengyelek Tanácsához, amelynek tagjait a lengyel kormányfő nevezi ki. A tagok legalább felének rendelkeznie kell jogi végzettséggel. A kérelmezőnek deklarálnia kell lengyel származását, amit a lengyel nyelvtudással vagy a lengyel hagyományok ápolásával szükséges alátámasztania. Sokat segít, ha igazolni tudja a Lengyelországgal fenntartott családi kapcsolatokat, vagy aktív a külhoni lengyel szervezetekben. Az utóbbi lehetőség főleg azok számára fontos, akik vegyes házasságokban születtek vagy élnek, és már nagyon megkopott a lengyel nyelvtudásuk. A lengyel igazolvány egyébként nem jár sok jogosítvánnyal. Önmagában csak ezzel nem lehet átlépni lengyel határt, illetve nem lehet vele letelepedni az ország területén. Ahhoz ugyanis még külön eljárás szükséges. A birtokosa viszont külön engedély nélkül munkát vállalhat Lengyelországban, vállalkozhat, bizonyos esetekben igénybe veheti egészségügyi intézmények szolgáltatásait, ösztöndíjakra pályázhat, a többi külföldihez képest kedvezőbb körülmények között tanulhat, és mentesül bizonyos díjak és illetékek befizetése alól.

A törvényt később néhányszor módosították, mert megpróbálták megkönnyíteni a származást igazoló eljárást, illetve később bevették a potenciális kérelmezők közé a szovjet utódállamokban élő hontalanokat is, mert róluk a törvény elfogadásakor megfeledeztek, közben viszont kiderült, hogy ilyen státusú személyek viszonylag sokan vannak keleten. Egyébként a lengyel igazolványt kérelmezők száma alulmúl-

¹⁵ Szövegét lásd lengyelül Druki sejmowe Nr. 1957, 2097 és 2097-A.

ta a kezdeti elvárásokat, ami főleg azzal függ össze, hogy meglehetősen limitáltak azok a kedvezmények és jogok, amelyeket e törvény biztosít.¹⁶

A keleti diszpóra körében nagyobb visszhangra talált viszont a lengyel repatriációs politika. Ennek alapjául a 2000. évi repatriálási törvény¹⁷ szolgál, amely tartalmazza a repatriálási eljárás szabályait, rendezi a repatriánsok jogait, és arról is rendelkezik, hogy a repatriálás révén miként lehet lengyel állampolgárságot szerezni. Ebben az eljárásban is a konzulok játszanak meghatározó szerepet, hiszen a repatriálni szándékozó személyeknek először meg kell szerezniük a repatriálási vízumot. Egy ilyen vízum birtokában az érintett személy letelepedhet Lengyelországban, ahol megszerzi a lengyel állampolgárságot is. Ennek kapcsán azonban a nemzetiségileg vegyes házasságok esetében nem érvényesül a család egységének az elve, mert a nem lengyel származású házastárs sem repatriánssá, sem állampolgárrá nem válik automatikusan. Egyébként ez a jogszabály még szűkebb területre vonatkozik, mint az előbb említett státustörvény. Ebben a formában repatriálni ugyanis csak a közép-ázsiai köztársaságokból, három Kaukázuson túli köztársaságból és az Oroszországi Föderáció ázsiai részeiből lehet. Tehát ez a lehetőség már nem vonatkozik a Baltikumból érkezőkre, illetve az ukrainai és fehéroroszországi lakosokra. A lengyel Minisztertanács azonban más államokat, illetve Oroszország más régióit is a törvény hatálya vonhatja. Ez a törvény egyébként főleg azoknak kíván segíteni, akik sem a második világháború után, sem a rendszerváltás után (azaz az 1990-es években) nem tudtak, vagy még nem akartak élni a repatriálás lehetőségével. Ilyen lehetőségek ugyanis korábban is léteztek.

Érdekes átalakuláson ment keresztül a szlovák honfitársi politika, és izgalmasan alakult a szlovák státustörvény sorsa. Az 1997. évi első szlovák státustörvény¹⁸ tulajdonképpen az első ilyen típusú jogszabályok közé tartozik a rendszerváltás utáni Kelet-Közép-Európában. A jogszabály Vladimír Mečiar kormányfő regnálása idején született,¹⁹ amikor Szlovákia külpolitikailag meglehetősen elszigetelődött, emiatt a pozsonyi elit szemében felértékelődött a nagy lélekszámú tengerentúli szlovák diaszpóra. Ettől remélték a befektetéseket, az országimázs javítását és nem utolsósorban a Szlovákiáért folytatott lobbitevékenységet. Bár az 1997. évi törvény nem ismert területi korlátozásokat, és emiatt az egész világon élő szlovákság felé volt nyitott,

¹⁶ Artur Kozłowski: *Karta Polaka – realizacja i oczekiwania*. In: *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyk* (szerk. Dariusz Górecki). Toruń 2009. 210–212.

¹⁷ Dz. U. Z. 2004 r. Nr. 53, poz. 532.

¹⁸ Az 1997. évi 70. számú törvényről van szó, amelyet Szlovákiában viszont nem annyira státustörvényként, hanem inkább honfitársi törvényként emlegetnek.

¹⁹ Vladimír Mečiar igazából háromszor volt miniszterelnök, de kétszer idő előtt váltották le. Először 1990 és 1991 között volt kormányfő, aztán 1992 és 1994 között, de a teljes ciklust csak 1994 és 1998 között tudta kitölteni. Erről a korszakról lásd Marián Leško: *Mečiar a mečiarizmus*. Bratislava 1997.

lényegében a nyugati diaszpóra megnyerése érdekében készült. Érdekessége az, hogy amikor megszületett, a szlovák alkotmányban még nem volt nemzeti felelősségi klauzula, ez csak a 2001. évi nagy alkotmánymódosítás során került be a szövegbe. Az akkor született 7/A. cikk következőképpen hangzik: *„A Szlovák Köztársaság támogatja a határain kívül élő szlovákok nemzeti öntudatát és kulturális önazonosságát, támogatja továbbá azokat az intézményeket, amelyeket ennek elérésére és az anyaországgal való kapcsolattartás elősegítésére hoztak létre.”*

Az 1997. évi törvény értelmében a legfőbb választóvonalat a külhoni és a szlovákiai szlovákok között a szlovák állampolgárság és a szlovákiai állandó lakóhely hiánya jelenti. A külföldi szlovák igazolványt tehát csak azok a külhoni szlovákok igényelhették a külképviseleti hatóságoktól, akik nem rendelkeztek egyikkel sem. A külföldi szlovák igazolvány birtokosa viszont több fontos jogot és lehetőséget élvezett Szlovákiában. A beutazáskor tőle nem kértek meghívólevelet vagy vízumot, könnyebben szerezhette meg a szlovák állampolgárságot, külön munkavállalási engedély nélkül munkát vállalhatott Szlovákiában, ingatlant vásárolhatott, részesült a nyugdíjas és más hasonló jellegű kedvezményekben, valamint a helyiekhez hasonló feltételekkel tanulhatott a közoktatásban.²⁰ Külföldön azonban a törvény semmilyen jogot vagy támogatást nem nyújtott. Ez egy fontos különbség volt a 2001. évi magyar státustörvényhez képest, amellyel egyébként a szlovák törvény meglepően sok hasonlóságot mutatott. Pontosabban szólva éppen fordított volt a helyzet, mert a később született magyar státustörvény sokban hasonlított a korábbi szlovák törvényre. Ezt a magyar diplomácia és sajtó ki is használta az új évezred elején a Szlovákiával lefolytatott vitákban. Szlovákia tartozott ugyanis a magyar státustörvény legfőbb külföldi kritikusa közé, Romániával együtt.

Lehetséges, hogy a kínos hasonlóságnak a szlovák politika is tudatában volt, vagy egyszerűen csak megváltozott a légkör, az viszont tény, hogy a Szlovák Köztársaság törvényhozása 2005-ben csendben hatályon kívül helyezte a régi státustörvényt, és helyette egy új törvényt fogadott el a külföldön élő szlovákokról.²¹ Ez a jogszabály sok tekintetben különbözött az előzőtől. Az egyik legfontosabb változás az volt, hogy ez alapján már azok a külhoni szlovákok is kérelmezhetik a szlovák származást igazoló okirat kiállítását, akik rendelkeznek szlovák állampolgársággal. A fő választóvonal most már csak a külföldi lakóhely. A következő változás az, hogy többé nem létezik külhoni szlovák igazolvány, hanem ehelyett egy igazolást lehet kérni, amely igazolja a kérelmező jogállását azzal a céllal, hogy élhessen a törvényben számára előírt jogokkal és lehetőségekkel. Komolyan megváltozott a támogatási politika is.

²⁰ Claude Baláz: K zákonu o zahraničných Slovákoch. *Dilema* 2002/6. 74.

²¹ A 2005. évi 474. számú törvényről volt szó.

Ezentúl nem koncentrált arra, hogy a nyugati szlovák diaszpóra tagjait Szlovákiába csalogassa, hanem arra törekszik, hogy a külföldön élő szlovákoknak segítsen megőrizni az identitásukat. A támogatás most tehát főleg az oktatásra, a kultúrára, a könyvkiadásra és más hasonló tevékenységekre irányul. Ez a törvény tulajdonképpen figyelembe veszi azt a tényt, hogy 1989 után is keletkezett új szlovák diaszpóra, amelynek az igényeivel szintén törődni kell. Ezek az igények pedig némileg mások, mint a régi diaszpórák közösségek esetében.

A Cseh Köztársaság nem rendelkezik státustörvénnyel, sőt, ezirányú igény eddig még nem is merült fel. Ez nem jelenti azt, hogy a cseheknek egyáltalán ne lenne diaszpórapolitikájuk, sőt, az egyre sikeresebb lett, és a cseh politikusok egyre több figyelmet fordítanak rá. A témával a Prágában található külügyminisztérium foglalkozik, és a támogatás is alapvetően e szerven keresztül folyik. A cseh politika érdekessége, hogy a minisztérium itt is igazolásokat állít ki arról, hogy egy-egy konkrét személy tagja a külföldi cseh közösségeknek. Ez a dokumentum ugyanis fontos akkor, amikor egy külföldi letelepedési engedélyért folyamodik a Cseh Köztársaságban. Az ilyen igazolások kiállításának nincs (státus)törvényi jogi alapja, illetve háttere. Az igazolásokhoz nem is kötődnek egyéb külön jogosultságok. Emellett a csehek aktívan igyekeznek elősegíteni a posztsovjet térségben élő csehek repatriálását. Ez főleg Ukrajnára vonatkozik. Külön repatriálási törvényt azonban mindeztáig nem fogadták el.²²

7 A menedékjog és a menekültek a visegrádi államok alkotmányaiban

A menekültjog legfontosabb nemzetközi jogi dokumentuma, az 1951. évi menekültügyi genfi egyezmény a második világháborúra való reakcióként, a hidegháború idején született, és a Szovjetunió vezette szocialista államok nem is csatlakoztak hozzá. Az első szocialista ország, amely megtette ezt a lépést, Magyarország volt 1989-ben. A többi visegrádi állam a következő években csatlakozott ehhez a fontos egyezményhez. Ez nem jelenti azt, hogy a térség államai számára teljesen ismeretlen lett volna az üldözés elől menekülők problematikája, hiszen az 1948 és 1989 közötti időszakban a szocialista tábor országaiban megjelentek először a számukra kudarccal

²² A cseh honfitársi és diaszpórapolitikáról lásd Vladimír Eisenbruk: *Krajanská komunita ve světě a její podpora ze strany MZV*. In: *Česko-slovenské vztahy a krajané* (szerk. Stanislav Brouček – Tomáš Grulich). Et-nologický ústav AV ČR, Praha – Senát PČR, Praha 2010. 37–39.

végződő polgárháború elől menekülő görög partizánok és azok családtagjai, majd az 1970-es évek elején a Pinochet tábornok diktatúrája elől menekülő chileiek, valamint az 1970-es és 1980-as években korlátozott számban megjelentek palesztinok is.²³ Az e csoportokkal kapcsolatos problémákat a szocialista államok pragmatikusan próbálták kezelni, az ideológiát viszont a forradalmi és béke-, illetve a baloldali szabadságharcos szolidaritás biztosította, amely nem állt távol ezeknek az államoknak a hivatalos ideológiájától.

A rendszerváltás utáni nyitottság a menekültekkel szemben tehát nem volt teljesen előzmény nélküli. Inkább megváltozott a közép-európai államok vonzereje, illetve felbolydult a közvetlen környezetük, ami a menedékkérők ezreit produkálta. Emiatt nem meglepő, hogy a demokratikus átmenet alkotmányozói igyekeztek valamilyen formában reagálni erre a kihívásra. A korábbi magyar Alkotmány is hárombekezdéses szakaszt szentelt ennek a problémának. Az alapjogi részben elhelyezkedő 65. § értelmében a Magyar Köztársaság biztosította a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöztek. A menedékjogot élvező személyeket pedig más államnak nem lehetett kiadni. A menedékjogról szóló törvényt a jelenlévő képviselők kétharmados többségével kellett elfogadni. E rendelkezés megfogalmazásán látszik, mennyire szorosan kötődik a genfi egyezményhez, különösen az ott felsorolt üldözési okokhoz. Tulajdonképpen a jelenleg hatályos Alaptörvény is követi ezt a hagyományt, csak némileg egyszerűbb megfogalmazásban. A „Szabadság és felelősség” című részben található XIV. cikk (3) bekezdése szerint ugyanis *„Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”* Ez a definíció egyébként még közelebb áll az egyezmény megfogalmazásaihoz, mint a korábbi szöveg. Sőt, a potenciális üldözési okok kiszélesítésére is sor került itt, hiszen a felsorolásban megjelent a meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozás mint az egyik üldözési ok.

Valamivel kisebb, illetve kevésbé precíz figyelmet szentel ennek a problematikának a hatályos cseh és szlovák alkotmányos szabályozás, amelyek egyébként sok rokon vonást mutatnak: ez nyilvánvalóan a két állam közös közjogi múltjából fakad.

²³ Sőt, a térségnek még korábbi tapasztalata is volt ezen a területen. A demokratikus Csehszlovákia az 1930-as években egyre több osztrákot és németet fogadott be, akik a nácizmus veszélye elől próbálták menekülni. Magyarország pedig 1939-ben sok ezer lengyel menekültnek nyújtott menedéket, akik az orszáukat megszálló német és szovjet nyomás elől menekültek el. Az egész térségben továbbá az 1920-as évek elejétől jelen voltak egykori bolsevikellenes (azaz fehérharcistának is nevezhető) oroszországi emigránsok.

A közös múltat leginkább a korábbi cseh alapjogi charta (alkotmánylevél) jelenti, amely – némileg szokatlan módon – a menedékjoggal csak a szöveg végén, a vegyes rendelkezések között foglalkozik. Az itt helyet foglaló 43. cikk kimondja, hogy a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság (jelenleg viszont már a Cseh Köztársaság) menedéket nyújt azon külföldiek számára, akiket politikai jogaik és szabadságaik érvényesítése miatt üldöznek. A menedékjog viszont nem illeti meg azt a személyt, aki az alapvető emberi jogok és szabadságok ellen vétett. Majdnem szó szerint azonos megfogalmazást tartalmaz a szlovák alkotmány alapjogi része. Itt is az alapjogi fejezet végére, a közös rendelkezések közé került a menedékjog meghatározása. Ez a megfogalmazás nemcsak szüksézübbnek tűnik mindkét magyar verzióhoz képest, hanem egyben leszűkítőnek is. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy mindkét vizsgált államot kötik az általuk is ratifikált genfi egyezmény előírásai, tehát a visegrádi államok menekültpolitikája között nem léteznek drámai különbségek.

A lengyel alkotmány szintén viszonylag szűkszavúan foglalkozik ezzel a kérdéssel, a személyes szabadságok és jogok című fejezet végén. A megfogalmazása azonban nem olyan leszűkítő és pontatlan jellegű, mint a cseh és szlovák alkotmány esetben. Az 56. cikk (1) bekezdésének értelmében ugyanis a külföldiek a külön törvényben meghatározott elvek szerint menedékjogot élvezhetnek a Lengyel Köztársaságban. A (2) bekezdés pedig azt mondja ki, hogy azok a külföldiek, akik elnyomás elől keresnek védelmet a Lengyel Köztársaságban, az országot kötelező nemzetközi szerződésekkel összhangban menekültstátust kaphatnak. A lengyel alkotmány tehát egyáltalán nem sorolja fel az üldözési okokat, csupán az elnyomást említi, a konkrétumok vonatkozásában pedig inkább a nemzetközi jogra (tehát jelen esetben az 1951. évi genfi egyezményre) hivatkozik.

A menekültek státusa más kontextusban nem merül fel külön a visegrádi államok alkotmányaiban. Kivételt csupán a magyar szabályozás képez, amely a 2011 előtt és után is külön nevesítette a menekültek aktív helyhatósági választójogát. A többi államban ezt a kérdést vagy az állandóan letelepedett külföldiek jogállásával együtt kezelik (Szlovákiában), vagy egyáltalán nem foglalkoznak ezzel alkotmányos szinten.

8 A külföldiekre kifejezetten vonatkozó külön szabályok a visegrádi alkotmányokban

A külföldiek az összes olyan jogot élvezik a visegrádi államokban, amelyek mindekire vonatkoznak. A legtöbb alapjog ilyen. A kivételt pedig – a fent már említett módon – főleg az egyes politikai részvételi jogok, a hivatalviselés, illetve az egyes szociális, oktatási és egészségügyi rendelkezések alkotják. Néhány helyen viszont az

alkotmányozó külön és kifejezetten utalt a külföldiekre. Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája Csehországban például a végén szereplő vegyes rendelkezések között külön kiemelte, hogy a Chartában meghatározott emberi jogok és alapvető szabadságok az ország területén a külföldiek számára is biztosítottak. A gazdasági, szociális és kulturális jogokkal foglalkozó negyedik fejezetben a Charta azon rendelkezések végén, amelyek a hivatás szabad megválasztásával, az arra való felkészüléssel, a vállalkozási és egyéb gazdasági szabadsággal, valamint a munkavégzés általános szabályozásával foglalkozik, az alkotmányozó külön kiemelte, hogy a külföldiek esetében a törvény eltérő szabályokat állapíthat meg. Erre azért volt szükség, mert az előbbi jogok és lehetőségek címzettjeként „mindenki” van megjelölve. Az öregkori vagy a munkaképtelenség esetében szükségessé váló anyagi biztonság és az ingyenes művelődés címzettjei viszont már az állampolgárok.

A külföldieket érintő fontos szabályok találhatóak még a mozgásszabadságra vonatkozó rendelkezések között. A Charta 14. cikkének rendelkezései szerint biztosított a mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztásának a joga. Itt az alkotmányozó nem definiálta a címzettet, de nyilvánvalóan mindenkiről volt szó. A következő bekezdés viszont már minden olyan személy számára garantálja az ország szabad elhagyásának jogát, aki törvényesen tartózkodik az állam területén. Kifejezetten a külföldiekre vonatkozik az a szabály, amelynek értelmében a külföldit csak a törvényben meghatározott esetekben lehet kiutasítani.²⁴

A szlovák alkotmány deklarálja, hogy az ország területén az alapvető jogok és szabadságok mindenki számára biztosítottak. Egyébként a szlovák szabályozás logikája nagyon hasonló, mint a csehé, hiszen a szlovák alkotmány alapjogi részei szintén az előbb már idézett csehszlovák Chartában gyökereznek. Tehát a szlovák alkotmányozó is deklarálta, hogy a munkavégzés és a pályaválasztás vonatkozásában a törvények a külföldiekre vonatkozóan eltérő szabályozást is megállapíthatnak. Továbbá a mozgásszabadságra vonatkozó rendelkezések majdnem azonosak a cseh szabályokkal. Mindenkit megillet tehát a mozgás és a lakóhely megválasztásának a szabadsága, valamint minden törvényes „bent tartózkodónak” joga van elhagyni az ország területét, a külföldiek kiutasítása pedig csak a törvényben meghatározott esetekben lehetséges. A szlovák alkotmánynak az alapjogokra vonatkozó közös rendelkezései között megtalálható egy átfogó külföldi klauzula, amely szerint: „*A külföldiek a Szlovák Köztársaság területén az Alkotmány által biztosított alapvető jogokat és szabadságokat élvezik, ha azok nem kifejezetten csak az állampolgárokat illetik meg.*”

²⁴ A csehországi külföldiek jogi státusáról részletesebben lásd Jiří Jirásek: Ústavní statut cizinců v České republice. In: *Listina a současnost* (szerk. Jiří Jirásek). UP Olomouc – Iuridicum Olomoucense, Olomouc 2010.

Születési sorrend szempontjából időben a lengyel alkotmány következik, amely szintén az alapjogi részben tér ki kifejezetten a külföldiek jogállására, igaz, meglehetősen szűkszavúan. A 37. cikk értelmében mindenki, aki a Lengyel Köztársaság fennhatósága alatt áll, élvezi az alkotmányban rögzített szabadságokat és jogokat. A külföldiekre vonatkozó kivételeket pedig törvényi szinten kell szabályozni. Ez tulajdonképpen egy garanciális szabály. A külföldiekre vonatkozó további rendelkezések itt is a mozgásszabadságra vonatkozó 52. cikkben találhatók. Eszerint Lengyelországban mindenkit megillet a mozgás- és a lakóhely megválasztásának a szabadsága, továbbá mindenki szabadon elhagyhatja az ország területét. Az előbbi szabadságokat azonban bizonyos esetekben lehet korlátozni, és ez egyaránt vonatkozik a lengyel állampolgárokra és a külföldiekre is. Az országba való visszatérési joga az állampolgároknak van, akiket nem is lehet kiutasítani az országból. Külön lehetőségek vonatkoznak azokra, akik igazolni tudják lengyel származásukat, de erről korábban már volt szó. Ezek a rendelkezések tehát lényegesen nem térnek el a hasonló szellemiségű cseh és szlovák szabályoktól.

A korábbi magyar Alkotmány 58. §-a foglalkozott a mozgásszabadsággal, mégpedig a fentiekhez hasonló szellemiségben. A szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának a joga mindenkit megilletett, aki törvényesen tartózkodott a Magyar Köztársaság területén. Mindez vonatkozott a lakóhely és az ország elhagyásához való jogra is. Az országban törvényesen tartózkodó külföldit pedig csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehetett kiutasítani. Az alkotmányozó az utazási és letelepedési jogról, illetve a menedékről szóló törvényeket kétharmadoszá tette. A külföldiekre vonatkozó rendelkezések természetesen megjelentek az Alaptörvényben is. Érdekes, hogy szemben a korábbi koncentrált szabályozással, most inkább dekoncentráció jellemzi ezt a területet. A „Szabadság és felelősség” című rész XIV. cikke ugyan főleg a menedékjog problematikájára utal, de ide került az a rendelkezés is, mely szerint a Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Ez a cikk mondja ki továbbá – egyébként a visegrádi térségben egyedülálló módon, – hogy tilos a csoportos kiutasítás. A mozgásszabadságra viszont inkább a XXVII. cikkben lehet találni konkrét utalásokat, de csak szűkszavúan. Az alkotmányozó itt mondta ki, hogy mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához.

A fentiekből egyértelműen látszik, hogy a visegrádi államok alkotmányai sok hasonlóságot mutatnak, mikor az állampolgárok és a külföldiek különböző csoportjainak jogállásáról van szó. Az „általános” (tehát nem kiemelt státusú) külföldiekre vonatkozó rendelkezések között jelentkezik a legkevesebb különbség, de nem jelentősek a különbségek a menekültek kérdésében sem. A legjelentősebb eltérések leginkább a honfi- vagy nemzettársi jogállás szabályozásában mutatkoznak. Ez valószínűleg

a problematika újszerűségével és az egyes térségbeli államok eltérő nemzetpolitikai helyzetével függ össze. Ennél jóval kisebb különbségek állnak fenn az állampolgári státusok szabályozása között. Ez ugyanis egy jóval elfogadottabb és emiatt szabályozottabb jogállás.

A nemzetközi védelemhez való jog vizsgálata a nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzeti (tagállami) jogrendszerek szempontjából

A nemzetközi jogi védelem megadása és tartalma

1 Bevezetés

A nemzetközi jog egyik alapvetése az állam területe feletti főhatalma és ennek mentén annak szabályozása, kik lépik át a határait, és meddig maradnak a területén. A külföldi állampolgárok beutazásának és további tartózkodásának szabályozására vonatkozó állami főhatalomnak szűk körben, de korlátot szab a nemzetközi jog, ezen belül a nemzetközi menekültjogra és az emberi jogok nemzetközi védelmére vonatkozó szabályegyüttes, és ezek mentén az uniós jog is.¹ Az államterületre történő belépés és az ott-tartózkodás ellenőrzésére vonatkozó szuverenitás két legfontosabb korlátja a nemzetközi menekültjog és a visszaküldés tilalmának elve. A menekültjog nemzetközi jogi és uniós szabályai értelmében a területi állam köteles a menedékkjogi kérelmet megvizsgálni és a menekültstátuszt megadni, amennyiben az erre vonatkozó feltételek teljesülnek. A menekült jogállás elnyerésével járó egyik legfontosabb garancia a visszaküldés tilalma (*non-refoulement* elve), amelyet a menekültjog nemzetközi és uniós szabályai is rögzítenek. Ebben az esetben azonban a visszaküldés tilalma csak szűkebb értelemben, a menekültjog kontextusában érvényesül; csupán azoknak biztosít védelmet, akiket a menekültjog nemzetközi szabályai értelmében üldözéssel fenyegetnek, illetve ennek megállapítása még folyamat van, más személyre nem terjed ki. Továbbá a visszaküldés tilalma korlátozható, amennyiben alapos okkal feltételezhető, hogy az érintett személy nemzetbiztonsági kockázatot jelent, vagy súlyos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélték.² A visszaküldés

¹ Az uniós jog ezt meghaladva biztosítja a szabad mozgás jogát az EU-tagállamok területén az uniós polgároknak és a szabad mozgás jogával rendelkező harmadik országok állampolgárainak.

² Genfi Egyezmény F. cikk, hivatkozást lásd 4. jegyzet.

tilalma elvének tágabb jelentéstartománya és ezáltal védelmi köre az emberi jogok nemzetközi védelmét biztosító szabályokból, ezen belül is a kínzás tilalmából ered. A visszaküldés tilalmának e kiterjesztett értelmében senki nem küldhető vissza olyan országba, ahol kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés fenyegetné, azaz a védelem nem függ a menekült jogálláshoz megkövetelt üldöztetés fennállásától, továbbá a védelem abszolút jellegű, vagyis a területi állam részéről semmilyen korlátozás nem megengedett.³

Az alábbi elemzés a menedékjog nemzetközi jogi kereteinek uniós jogi tükröztetését végzi el. Először a nemzetközi menedékjog alapvető dokumentumából, az 1951-es a menekültek státuszáról szóló egyezményből (a továbbiakban: Genfi Egyezmény) kiindulva értékeli a nemzetközi védelemre vonatkozó uniós szabályokat.

1.1 Nemzetközi menekültjog, Európai Emberi Jogi Egyezmény, uniós jog – kapcsolódási pontok

Tekintettel a többszintű joganyagra, érdemes röviden kitérni a nemzetközi menekültjog, az nemzetközi emberi jogi védelem és az uniós jog egyes összefüggéseire. Ismert, hogy a nemzetközi menekültjog kiindulópontja és univerzálisnak nevezhető, de nem egyetlen alapidokumentuma a menekültek státuszáról szóló 1951-es Genfi Egyezmény.⁴ Az egyetemesnek tekinthető Genfi Egyezmény mellett Afrikában⁵ és Latin-Amerikában⁶ is születtek regionális egyezmények, voltaképpen az Európai Unió menekültügyi szabályozása is sajátos regionális szabályrendszernek tekinthető. Jelen elemzés szempontjából kulcsfontosságú rögzíteni, hogy az Európai Unió menekültügyi szabályozása nemcsak hogy az Genfi Egyezményen nyugszik, hanem az egyezményt tulajdonképpen az *acquis* részének tekinti. Az EU Alapjogi Chartájának 18. cikke miközben a menedékjogról rendelkezik, azt a Genfi Egyezményre hivatkozva teszi. Az EUMSZ 78. cikke előírja a Közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozását azzal, hogy annak tiszteletben kell tartania az államoknak az 1951. évi Genfi Egyezményben vállalt kötelezettségeit. A Charta és az EUMSZ alapján a Genfi Egyezmény implicite az uniós jog forrásává vált. Az EUMSZ e rendelkezé-

³ A visszaküldés tilalmának nemzetközi, alapvetően az Európai Emberi Jogi Egyezmény szerinti, illetve uniós felfogását az IM-pályázat keretében végzett kutatási anyag következő része tárgyalja, elsősorban az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága gyakorlatának áttekintésével.

⁴ Az 1951. évi egyezményt 1967-ben a New York-i Jegyzőkönyv módosította, amely kiterjesztette időbeli hatályát az 1951. január 1. után történt eseményekre is. Kihirdette az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

⁵ Az Afrikai Egységszervezet 1969. évi egyezménye az afrikai menekültügyek sajátos összefüggéseinek megoldásáról.

⁶ 1984. évi Cartagenai Nyilatkozat.

sének realizálása céljából az Unió két lépcsőfokban alakította ki menekültügyi szabályozását, amelynek a 2015-ös „migrációs válság” miatti kényszerű reformja jelenleg folyik. A szabályozás egyik külső kerete azonban a Genfi Egyezmény maradt. Az uniós szabályozás egyik alapvető célja a Genfi Egyezmény alapján kialakult állami gyakorlat harmonizálása (menekültügyi eljárás), az egyezmény fogalmainak pontosítása, egységesítése (például üldöző, üldözött), illetve egyes helyeken az egyezmény által nem szabályozott tárgykörök (menedékkérelem elbírálásáért felelős állam kijelölése). Az uniós jog tehát a Genfi Egyezményre mint peremfeltételre, mindenkor érvényes univerzális szabályozási keretre tekint, hierarchia szempontjából a menedékjog mint a Chartában biztosított jog, illetve a Genfi Egyezmény mint az emberi jogok megismerési forrása általános jogelvként az uniós elsődleges jogba tartozik.

A nemzetközi emberi jogi egyezmények közül értelemszerűen a legkimunkáltabb és az Európai Unió tagállamai szempontjából a legfontosabb az 1950-ben létrejött Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE).⁷ Az EJEE csak néhány helyen említ kifejezetten külföldieket, illetve korlátoz bizonyos jogokat az állampolgárokról vagy jogszerűen tartózkodó személyekre,⁸ sem a menedékjogról, sem a külföldi állampolgárok területhez való hozzáférésére vonatkozó kifejezett szabályt nem tartalmaz. Az EJEE 1. cikke ugyanakkor előírja, hogy az államok a „joghatóságuk alatt álló minden személy számára [...] biztosítsák” az egyezmény szerinti jogokat. Tehát az egyezmény személyi hatálya nem korlátozódik az részes államok állampolgáraira, és más, az egyezményben nem részes államok állampolgáraira is kiterjed. Ennek jelen téma szempontjából az EJEE kínzás tilalmát kimondó 3. cikke miatt van jelentősége. Az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: EJEB) ítélezési gyakorlata alapján ugyanis a 3. cikk tilalmának körébe tartozik, ha adott személyt akár a határon, akár az állam joghatóságán belül máshol visszafordítanak, és ezáltal kínzás vagy embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés veszélyének tesznek ki valamely másik államban. Az EJEB-nek döntő szerepe volt a *non-refoulement*-elv fent már hivatkozott tág értelmezésének kialakításában és következetes végigvitelében, ami ma az Európai Unió tagállamaiban abszolút zsinórmértéknek tekintendő. A kitoloncolás, kiadatás vagy kiutasítás szélsőséges esetekben az EJEE 2. cikke keretében biztosított élethez való jogot is érintheti, amennyiben a visszaküldeni kívánt személyt ezáltal halálbüntetéssel fenyegetné.⁹ Ezen túlmenően az EJEB ítélezési

⁷ 1950. évi egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről. Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

⁸ EJEE 4. jegyzőkönyv 2–4. cikk, 7. jegyzőkönyv 1. cikk.

⁹ *Salah Sheekh v. the Netherlands*, Judgment of 11 January 2007, no. 1948/04; *Soering v. the UK*, Judgment of 7 July 1989, no. 14038/88; *Vilvarajah and Others v. the UK*, Judgment of 30 November 1991, nos. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87; *Saadi v. Italy*, Judgment 28 February 2008, no. 37201/06; *Mannai v. Italy*, Judgment of 27 March 2012, no. 9961/10.

gyakorlata bizonyos körülmények között kötelezi az államokat a külföldi állampolgár beutazásának engedélyezésére, ha ez meghatározott egyezményben foglalt jog gyakorlásának az előfeltétele. Leggyakoribb esete ennek a családi élet tiszteletben tartásához való jog gyakorlása.¹⁰

Az uniós jog számos szálon kapcsolódik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Az első kapcsolódási pontot maga az Európai Unió Bírósága teremtette meg annak megfogalmazásával, hogy az alapvető jogok uniós védelmének megteremtésekor azok az emberi jogokat védő nemzetközi egyezmények is iránymutatásul szolgálnak, amelyek kidolgozásában a tagállamok részt vettek, vagy annak részes felei.¹¹ A Bíróság leggyakrabban az Emberi Jogok Európai Egyezményére hivatkozott, amely természetesen nem uniós jogforrás, de az EJEE speciális helyet foglal el a Bíróság gyakorlatában.¹² Az Európai Unió Bírósága számtalan alkalommal mondta ki, hogy az EJEE különösen nagy hatással van a kialakított alapjogi gyakorlatára, az Unió általános elvein keresztül az egyezménnyel azonos szintű védelmet biztosít, ugyanakkor a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága által biztosított jogvédelmet minimumnak tekinti, és szükség esetén annál magasabb védelmi szint biztosítását írja elő az uniós jog tekintetében. A második fontos kapcsolódási pont az Európai Unió Bírósága gyakorlatára alapozó szerződéses rendelkezés megjelenése volt, amely az Amszterdami Szerződéstől kezdve az uniós alapjogvédelem alapjaként az EJEE-re hivatkozik. Az EUSZ 6. cikkének jelenlegi megfogalmazásában „az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei”. Az EU Alapjogi Chartájának 52. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek, hozzátevé, hogy az uniós jog kiterjedtebb védelmet is megállapíthat. A harmadik kapcsolódási pontot az Emberi Jogok Európai Bírósága teremtette meg, az elébe került uniós jogi elemet tartalmazó ügyek tekintetében. Először a *Matthews*-ügyben¹³ me-

¹⁰ *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the UK*, Judgment of 28 May 1985, nos. 9214/80, 9473/81, 9474/81. § 82–83.

¹¹ 4/73 *Nold KG kontra Bizottság*-ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet.

¹² Lásd T-347/94 *Mayr-Melnhof Kartongesellschaft mbH kontra Bizottság*-ügyben 1998. május 14-én hozott ítélet, 311. pont; T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke kontra Bizottság*-ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet; C-260/89 *ERT*-ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet, 41. pont.

¹³ *Matthews v. the UK*, Judgment of 18 February 1999, no. 40302/98.

rült fel annak a kérdése, hogy a tagállamok uniós jogon alapuló intézkedéseinek egyezménykonform voltát az EJEB vizsgálhatja-e. A strasbourgi bíróság megállapította joghatóságát, és az alperes tagállam az Egyesült Királyság ellen döntött. Az eljárás egyértelműen az Európai Unió Bírósága joghatóságába ütközött, de az EJEB azal tudta megindokolni eljárását, hogy az elsődleges uniós jogi rendelkezés felülvizsgálata az Európai Unió Bírósága előtt egyébként kizárt volt. Az EJEB gyakorlatában nagyon fontos fordulatot hozott a *Bosphorus*-ügy,¹⁴ amelyben kimondta, hogy bár az EJEE részes államait nem menti fel az egyezményben vállalt kötelezettségeik alól az a tény, hogy részesévé váltak másik nemzetközi szerződésnek, szervezetnek, a nemzetközi szervezetekre történő hatáskör-átruházás mindaddig nem összeegyeztethetetlen az egyezménnyel, ameddig a kérdéses szervezeten belül az emberi jogokat az egyezményben biztosított védelemmel megegyező védelemben részesítik. Az ún. ekvivalencia-teszt alapján tehát az Európai Unió keretein belül az emberi jogok egyenértékű védelmét vélelmezi a strasbourgi testület, ez a vélelem pedig oly módon dönthető meg, ha a kérelmező bizonyítja, hogy esetében az egyezményben foglalt jogainak védelme „nyilvánvalóan elégtelen” volt.

Mindebből az uniós jog vonatkozásában az következik, hogy az EJEE az uniós alapjogvédelem minimumszintjének tekinthető, amelytől az Unió, illetve annak tagállamai csak felfelé, azaz magasabb védelmi szintet biztosítva térhetnek el. Az Európai Unió Bírósága számára az EJEB gyakorlat iránymutató jellegű az egyes jogok tartalmának és korlátozhatóságának értelmezésekor. A két rezsim egymás mellett élése azonban az utóbbi időben nem konfliktusmentes, mivel pont a visszaküldés tilalma körében születtek meg azok az EJEB-döntések, amelyekben a bíróság az uniós jog egyenértékűvédelem-védelmét megdöntöttek ítélte meg, és kimondta, hogy az uniós jog, illetve az annak alapján véghezvitt EU-tagállami intézkedés nem EJEE-konform.

2 A nemzetközi védelemhez való jog – általában

A nemzetközi védelemhez való jogra (menekültjog) vonatkozó nemzetközi jogi keret a második világháborút követően gyökeresen megváltozott, ennek a legfontosabb lenyomata az 1951. évi, a menekültek státuszáról szóló Genfi Egyezmény elfogadása

¹⁴ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, Judgment 30 June 2005, no. 45036/98.

és univerzálissá válása, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának felállítása volt.

Az egyezmény tényleges újítása a menekült általános definíciójának bevezetése volt,¹⁵ amely azóta a nemzetközi védelemhez való jog értelmezési keretét alapjaiban meghatározza. A meghatározás elemeinek áttekintése előtt fontos leszögezni, hogy a Genfi Egyezmény nem a menekültstátuszra vonatkozó jogot, hanem a menekültstátusz megadására vonatkozó feltételeket rögzíti. Jóllehet az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 14. cikke kimondja: „[m]inden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni”. Ezzel a menedékjogra mint jogosultságra vonatkozó univerzális nemzetközi instrumentumok sora le is zárul, nemzetközi konszenzus az eljáráshoz való hozzáférésre vonatkozó jog tekintetében van, a Genfi Egyezmény is ezt rögzíti.

A menekültstátusz *ipso iure* jellegű, azaz a menekültügyi eljárás keretében a hatóságok mindössze deklarálják a kérelmező menekült voltát. Nem elismerés következtében lesz az valakiből, hanem mert a menekült meghatározásban foglalt feltételek a menekültként való formális elismerést megelőzően fennálltak.

A Genfi Egyezmény szerinti ún. menekült definíció értelmében menekült az, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni”.¹⁶

Az egyezmény menekült-meghatározásának három központi eleme: az üldöztetés, az üldöztetés meghatározott okai és az üldözéstől való megalapozott félelem. Az egyezmény az üldöztetés pontos fogalmát nem határozza meg, nem ad támpontot, ki az üldöző, ki az üldözött; ezekkel kapcsolatban széles körű, de nem minden esetben konvergáló állami gyakorlat alakult ki¹⁷ – kétségtelen, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága sokat tett a következetes értelmezés kialakításért.¹⁸

Az egyezmény rögzíti az üldözés okait – faj, vallás, nemzeti hovatartozás, politikai nézet vagy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás –, azonban ezek meghatározását nem adja meg, így megint csak az állami gyakorlatra maradt az üldözte-

¹⁵ Ellentétben a korábbi, a Javarészt a Nemzetek Szövetsége égisze alatt 1921–1946 között született nemzetközi dokumentumokkal, amelyek mindig valamely konkrét menekültnépeség számára nyújtandó védelemről rendelkeztek.

¹⁶ 1. cikk (2) bek.

¹⁷ Francesco Cherubini: *Asylum Law in the European Union*. Routledge, London 2014. 8.

¹⁸ www.refworld.org

tés okaira vonatkozó értelmezési keretek felállítása,¹⁹ amelyek közül különösen a „társadalmi csoporthoz tartozás” változott sokat az elmúlt mintegy hatvanöt évben.²⁰

A legtöbb ellentmondást azonban a mai napig a „megalapozott félelem” mércéjének felállítása okozza, különösen az üldözés esélyének valószínűsége vonatkozásában.²¹ Az általános joggyakorlat az üldöztetés észszerű lehetőségének fennálltát követeli a félelem megalapozottságának bizonyításához, de számos további kérdés nyitva marad ezzel a középutas, az üldözött teljesen szubjektív félelme és a minden kétséget kizáróan bekövetkező üldözés két végpontja között.²²

A menekült-meghatározás mellett az egyezmény rendelkezik a menekültstátusz megszűnéséről (1. C.) és a védelemből való kizárás okairól (1. F.), a diszkrimináció tilalmáról (3. cikk), a visszaküldés tilalmáról (33. cikk), és elnagyoltabb jelleggel a menekültek jogairól (4–34. cikk) és kötelezettségeiről (2. cikk), s hogy a részes államoknak miként kell együttműködniük az ENSZ-szel és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával (35–36. cikk). Az egyezmény nem rendelkezik eljárási és szervezeti kérdésekről, azaz a részes államokra bízva, melyik állam folytassa le a menekültügyi eljárást, milyen hatóságot jelölnek ki erre a feladatra, és azok miféle eljárási szabályok keretében hozzák meg döntéseiket.

3 Nemzetközi védelemhez való jog – az Európai Unió jogában

Az EU Alapjogi Chartájának 18. cikke rendelkezik a menedékjogról, a 19. cikk pedig a visszaküldés tilalmáról. Bár a Charta 18. cikke kimondja, hogy „a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i Genfi Egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összhangban a menedékjogot biztosítani kell”, nem teszi le a voksot a menekültstátuszra vonatkozó jog mellett, hanem a Genfi Egyezmény logikáját követve az eljáráshoz való hozzáférést biztosítja. Az EUMSZ 78. cikke pedig előírja a Közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozását, amelynek tiszteletben kell tartania a tagállamoknak az 1951. évi Genfi Egyezményben vállalt kötelezettségeit.

¹⁹ Guy Goodwin-Gill – John McAdam: *The Refugee in International Law*. Oxford, New York 2007. 93.; Andreas Zimmermann: *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*. Oxford, New York 2011. 1019.

²⁰ Francesco Cherubini: *Asylum Law in the European Union*. Routledge, London 2014. 24.

²¹ Uo. 15.

²² James C. Hathaway: *The Law of Refugee Status*. Cambridge University Press, Cambridge 1991. 108.; Goodwin-Gill–McAdam: i. m. 90.; Zimmermann: i. m. 345.

Az uniós menekültügy kezdete az 1991-ben Maastrichtban elfogadott, az Európai Unióról szóló szerződés K. cikkére vezethető vissza, amely az Unió bel- és igazságügyi együttműködésébe tartozó kilenc közös ügy között nevesítette az azilumpolitikát. Az érdemi szabályozás az Amszterdami Szerződést követően kezdődött meg, amely immár első pilléres hatáskörként egyrészt rövid távon a tagállamok nemzeti menekültjogának harmonizációját tűzte ki célul a Genfi Egyezmény teljes és maradéktalan alkalmazásával és a *non-refoulement* elvének tiszteletben tartása mellett. Hosszú távon pedig a közös eljárás és egységes státus (státusok) kialakítását, valamint a menekültek másodlagos mozgásának megakadályozását. Az első generációs szabályozás 2001–2005 között született, ezt a második generációs, Közös Európai Menekültügyi rendszernek nevezett szabályegyüttes váltotta fel, amelyet 2009–2013 között fogadtak el. A hosszú távú cél, vagyis az egységes menekültstátus és a közös eljárás nem valósult meg teljes mértékben, egyrészt az irányelvi szabályozás okán, másrészt számos kérdés nincs egységesen uniós szinten rendezve (például hogy melyek a biztonságos származási országok, melyek a biztonságos harmadik államok), harmadrészt sok kérdés vonatkozásában a tagállamoknak hagyott mérlegelési lehetőség (például a magasabb védelmi szint biztosításának lehetősége) miatt a rendszer továbbra is széttagolt.

Az EU menekültjoga öt fő területtel foglalkozik: (i) a benyújtott menedékjogi kérelem ügyében felelős EU-tagállam kijelölése (az ún. dublini rendszer), és az ennek megkönnyítésére létrehozott a kettős kérelmek kiszűrését lehető tevő ujjlenyomat-azonosító rendszer;²³ (ii) a tömeges beáramlás esetére adott átmeneti védelem²⁴ sza-

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. 2013 HL L 180. 31–59.; a Bizottság 18/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK-rendelet módosításáról. 2014 HL L 39. 1–43.; az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU-rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU-rendelet módosításáról. 2013 HL L 180. 1–30.; a Tanács 407/2002/EK rendelete. 2002 HL L 62. 1.

²⁴ A Tanács 2001/55/EK irányelve az átmeneti védelemről. 2001 HL L 212. 12.

bályozása (az átmeneti védelemről szóló irányelv); (iii) a menedékjogi eljárásban részt vevő menekülőknek nyújtott minimális ellátás²⁵ (a befogadási irányelv); (iv) a nemzetközi védelemben részesülők meghatározása²⁶ (a kvalifikációs irányelv); (v) a menekültügyi eljárás minimális követelményei (az eljárási irányelv).²⁷

A tagállamok közötti gyakorlati együttműködés elsegítése érdekében pedig 2010-ben létrehozták az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal²⁸ és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapot.²⁹

Jelen elemzés az igen kiterjedt és mára már évtizedes uniós menekültügyi jog és gyakorlat három momentumára összpontosít: az eljáráshoz jutás szabályaira, valamint a nemzetközi védelem jogosultjainak körében a menekült-meghatározásra és az emellett az unió jogában sajátosan megjelenő másik nemzetközi védelmi forma, az úgynevezett kiegészítő védelem bemutatására.

3.1 Hozzáférés a menekültügyi eljáráshoz

A menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést az uniós szabályozás a területre érkezéshez köti. Az EU menekültügyi joganyaga csak attól a pillanattól érvényes, amikor a személy megérkezik az EU valamely tagállamának határára, ideértve a felségvizeket és a tranzitónákat.³⁰ A tagállamok ekkortól felelnek a harmadik országbeli állampolgár vagy a hontalan személy nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért, aki ezt valamelyik tagállam területén nyújtja be.³¹ Az Eljárási irányelv 6. cikke állapítja meg a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés részletes szabályait.³² A legfontosabb

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról. 2013 HL L 180. 96–116.

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról. 2011 HL L 337. 9–26.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról. 2013 HL L 180. 60–95.

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról. 2010 HL L 132. 11–28.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről. 2014 HL L 150. 168–194.

³⁰ Eljárási irányelv 3. cikk (1) bek.

³¹ Dublini rendelet 3. cikk (1) bek.

³² Különösen a 6. cikk (1) bekezdése előírja, miszerint az államoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a kérelmet 3 vagy 6 munkanapon belül regisztrálják, ha olyan hatóságnak nyújtják be, amely nem felelős a regisztrációért.

a 6. cikk (2) bekezdése, amely előírja, hogy az államoknak biztosítaniuk kell a lehetőséget a kérelmek mihamarabbi benyújtására. Az irányelvben szereplő biztosítékok magának a menekültügyi eljárásnak az igénybevételével alkalmazandók, de nem érvényesek azokra, akik nem érik el az EU tagállamok területét, a határt vagy valamely tranzitónát.³³

Az eljáráshoz való hozzáférés uniós szabályozása a gyakorlatban nagyon fontos, az uniós jog területi hatályát feszegető problémát vet fel. Bár az Alapjogi Charta 18. cikke biztosítja a menedékjogot, azaz a menekültügyi eljárás igénybevételének jogát, sem az eljáráshoz való hozzáférés garanciáit szabályozó Eljárási irányelv, sem más uniós norma nem rendelkezik a menedékkérők eljáráshoz való hozzáféréseinek gyakorlati megkönnyítéséről. A schengeni határellenőrzési kódex is csak annyit állapít meg, hogy a külső, illetve belső határellenőrzéskor a menekültek és a nemzetközi védelmet kérők jogai, különösen a visszaküldési tilalom, nem sérülhetnek.³⁴ Azoknak a személyeknek tehát, akik menedéket szeretnének kérni az EU-ban, fizikailag el kell jutniuk az EU valamely tagállamának területéig, mivel jellemzően vízumköteles országok állampolgárai, és többségük vagy nem jogosult a beutazáshoz szükséges vízumra, vagy maga a vízumeljárás nem hozzáférhető.³⁵

A fenti kérdés a nyílt tengeren, azaz a területi joghatóság alá nem tartozó vizeken végrehajtott határőrizeti műveletek során talán még drámaibb módon merül fel: hol kell partra tenni a tengeren kimentett vagy feltartóztatott személyeket, és hogyan garantálható az eljáráshoz való hozzáférésük? Az Európai Unió az ENSZ keretében elfogadott nemzetközi szabályokat³⁶ meghaladó védelmet biztosít a tengeren bajba jutottaknak. Így nemcsak a segítségnyújtást és biztonságos helyre szállítást írja elő, hanem kifejezetten tiltja, hogy a kimentett vagy feltartóztatott személyt a visszaküldés tilalmával ellentétesen olyan országban partra tegyék, belépésre kényszerítsék, odairányítsák vagy hatóságainak átadják, ahol „többek között komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, üldözik vagy más embertelen vagy megalá-

³³ A Menekültügyi Eljárásokról szóló irányelv 43. cikke lehetőséget teremt arra, hogy a menedékjog iránti kérelmeket a határon dolgozzák fel, ha az elfogadhatatlannak minősül, illetve gyorsított eljárásokat lehet alkalmazni az irányelv 31. cikk (8) bekezdése értelmében. Az alapelvek és a benyújtott menekültügyi kérelmek a tagállam területén belül alkalmazhatók. A 43. cikk (2) bekezdése meghatározza, hogy a határon történő eljárások esetén legkésőbb négy héten belül meg kell hozni a döntést, ellenkező esetben a kérelmezőnek meg kell engedni a területre való bejutást. A 24. cikk (3) bekezdése előírja, hogy ne alkalmazzák a határon a gyorsított eljárásokat olyan speciális esetekben, ha nemi erőszak vagy más súlyos erőszakos bűncselekmény áldozatai számára a határon nem lehet megfelelő támogatást/védelmet nyújtani.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről. 2016 HL L 77. 8.

³⁵ Ezt orvosolná az áttelepítési rendszer, lásd az Európai Bizottság 516/2014 javaslatát.

³⁶ ENSZ Tengerjogi Egyezménye, valamint az „Életbiztonság a tengeren” tárgyú nemzetközi egyezmény (SOLAS) és a tengeri felkutatásról és mentésről szóló egyezmény (SAR).

zó bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá, vagy ahol az életét vagy a szabadságát veszély fenyegetné a faji hovatartozása, vallása, nemzetisége, szexuális irányultsága, valamely társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai meggyőződése miatt; illetve amely esetében komolyan fennáll annak a veszélye, hogy a visszaküldés tilalmának az elvét megsértve kiutasítják, kitoloncolják vagy kiadják egy másik ilyen országba”.³⁷ Az uniós jog ezzel az EJEE által megkövetelt védelmi szintet is megugorja, amely a partra igyekvők tekintetében egyrészt megköveteli a visszaküldés tilalmának minden körülmények közötti érvényesítését, másrészt pedig az államokat nem menti ki az EJEE 3. cikk szerinti kötelezettségeik teljesítése alól, ha a kimentett személyek (még) nem kértek menedékjogot, és nem mutatták be, milyen kockázattal néznének szembe abban az államba, ahol partra tennék őket.³⁸

3.2 Nemzetközi védelem – menekült-meghatározás

A Kvalifikációs irányelv 2011-es átdolgozása a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének szabályait, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállást, valamint a védelem tartalmára vonatkozó uniós szabályokat csiszolja tovább. Az irányelv a menekült jogállás vagy a kiegészítő védelemben való részesítés közös feltételeit határozza meg. Az irányelv fő érdeme, hogy (i) a tagállamok egységes feltételek alkalmazásával határozzák meg, mely személyek szorulnak ténylegesen nemzetközi védelemre; (ii) a Genfi Egyezmény alkalmazása során a tagállamok egységes szabályok alapján állapítják meg a menekült jogállást és annak tartalmát; (iii) egyértelművé teszi a Genfi Egyezmény szerinti menekültként való elismerés alapjait, így különösen a *sur place* védelem szükségessége, a sérelem és védelem forrásai, a belföldi védelem és az üldöztetés közös fogalmainak bevezetésével, beleértve az üldöztetés okait is; (iv) rögzíti az eljárás legfontosabb elemeit, elsősorban hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése egyedi alapon történik; (v) meghatározza az elismert menekültek, illetve kiegészítő védelemben részesítettek jogait; és (vi) felsorolja a megszűnés és a kizárás eseteit.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 656/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség által koordinált operatív együttműködés keretében a külső tengeri határok őrzetére vonatkozó szabályok megállapításáról. 2014 HL L 189. 93–107.

³⁸ *Xhavara and Others v. Italy and Albania*, Judgment of 11 January 2001, no. 39473/98.; *Medvedev and Others v. France*, Judgment of 29 March 2010, no. 3394/03.; *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Judgment of 23 February 2012, no. 27765/09.

Az Kvalifikációs irányelv 2011-es átdolgozott változata és a korábbi 2004-es irányelv is zsinórmértékként tekint a Genfi Egyezményre. Ezt az Európai Unió Bírósága is rögzítette az *Abdulla*-ügyben³⁹ annak megállapításával, hogy „a Genfi Egyezmény a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi, és azért fogadták el az irányelvnek a menekült jogállás nyújtásának feltételeire, valamint e jogállás tartalmára vonatkozó rendelkezéseit, hogy közös fogalmakra és feltételekre támaszkodva segítsék a tagállamok illetékes hatóságait ezen egyezmény alkalmazása során”. A Bíróság tehát megerősítette, hogy az irányelv rendelkezéseit a Genfi Egyezmény és az egyéb irányadó egyezmények, valamint az alapvető jogok, és különösen a Charta által elismert alapelvek messzemenő tiszteletben tartásával kell értelmezni.

Az irányelv két legfontosabb eredménye a Genfi Egyezményben nem, vagy csak elnagyoltan kifejtett definíciós kérdések tisztázása és az egyezmény menekült jogállása melletti másik védelmi forma, az ún. kiegészítő védelem létrehozása. Az alábbiakban a Genfi Egyezmény fogalmainak egységesítéséről, illetve tisztázásáról lesz szó, a következő alpontban pedig a kiegészítő védelmet mint nemzetközi védelmi formát tárgyaljuk.

3.2.1 ÜLDÖZTETÉS

Az irányelv menekült-meghatározása értelemszerűen a Genfi Egyezményt tükrözi: „harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy olyan hontalan személy, aki korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva a fenti okoknál fogva nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni”.

A menekült jogállást az irányelv a harmadik országok állampolgáira korlátozza, vagyis az EU-tagállam állampolgárait a védelem köréből kizárja, ami egyrészt vélhetően nem összeegyeztethető a Genfi Egyezménnyel, ami az 1. cikkéhez nem enged fenntartást fűzni. Az ebből következő gyakorlati kérdés nem elsősorban a másik EU-tagállamban menekültkérelmet benyújtó EU-állampolgárok esetében merül fel; ilyenkor a tagállamoknak elvben lehetőségük van az uniós jog által nem szabályozott kérdésben annak keretén kívül, pusztán a Genfi Egyezmény alapján eljárni. A valódi probléma a harmadik államokban beadott menedékjogi kérelmekből adódhat, amelyek ezt azzal utasíthatják el, hogy az EU-tagállamok adekvát menekültügyi rend-

³⁹ C-175/08., C-176/08., C-178/08. és C-179/08. *Abdulla*-ügyekben 2010. március 2-án hozott ítélet.

szerrel rendelkeznek. Mindenesetre a mai napig ez a hiátus nem manifesztálódott bírósági ügyekben.

Az irányelv legfontosabb hozzájárulása a Genfi Egyezmény Unión belüli egységes alkalmazásához a menekültként való elismerés feltételeinek egységesítése (9–12. cikkek) és a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó szabályok (4–8. cikkek) összehangolása.

Az irányelvnek a Genfi Egyezmény alkalmazását valóban komolyan egységesítő rendelkezései a menekültként való elismerés feltételeire vonatkozó 9–10. cikkek. Ezek közül kulcsfontosságú a Genfi Egyezmény üldöztetés-fogalma, amelyet a 9. cikk két momentumban ragad meg. Egyrészt üldöztetésnek minősül minden olyan cselekmény, amely „jellegénél, illetve ismétlődésénél fogva elegendően súlyos ahhoz, hogy az alapvető emberi jogokat súlyosan megsértse”, és az irányelv e helyen külön utal az EU-tagállamoknak az abszolút jogok sérthetetlenségére vonatkozó kötelezettségére [az élethez való jog, a kínzás tilalma, a rabszolgaság tilalma, büntetés kiszabása törvényi rendelkezés nélkül, lásd EJEE 15. cikk (2) bekezdés]. Tehát az alapvető jogok súlyos, illetve ismétlődő megsértése, különös tekintettel a derogációt nem tűrő abszolút jogok sérelmére, üldöztetésnek minősül. A 9. cikk második fordulata az üldöztetés cselekményének másik momentuma, ami különböző intézkedések együtteséből áll, melyek „elég súlyosak” ahhoz, hogy az érintett személy helyzetére „az alapvető emberi jogok súlyos megsértéséhez” hasonló módon hassanak.

Az üldöztetés e két momentumának definiálásával az irányelv nagymértékben pontosítja a Genfi Egyezményt, és eldönt egy, a szakirodalomban igen sokat vitatott kérdést. Egyrészt a Genfi Egyezmény alapján az üldöztetés fogalma igen széttartó nemzeti gyakorlatokat eredményezett,⁴⁰ maga az egyezmény mindössze annyi támogatott, hogy a menekültként elismertek, illetve a még eljárás alatt álló kérelmezők esetében kimondott *non-refoulement* elvét az élet vagy szabadság veszélyeztetéséhez kötötte. Innentől kezdődött a vita, miszerint az üldöztetés menekült jogállás céljából történő megállapításához a visszaküldés tilalma által megkövetelt fenyegetés mértéke szükséges, vagy ezt a szintet el nem érő kisebb súlyú üldöztetés is elégséges?⁴¹ Radikális esetben az alapvető jogok bármilyen megsértése üldöztetésnek minősülhet? Az EU tagállamai számára ezt az értelmezési tartományt szűkítette le az irányelv a súlyos, ismétlődő, különösen pedig a korlátozást nem tűrő alapjogokat sértő cselekmények üldöztetésnek minősítésével. Az irányelv másik nagy hozzájárulása a Genfi Egyezmény üldöztetés-fogalmának értelmezéséhez a több,

⁴⁰ Cherubini: i. m. 15.

⁴¹ Uo. 18.

különböző alapjogokat sértő intézkedés együtteséből összeálló súlyos jogsérelemnek az üldözés fogalmi körébe vonása.⁴²

Az üldöztetés e két momentumának körülírásán túlmenően az irányelv mintegy biztonsági hálóként ad nem kimerítő, zsinórmértékül szolgáló listát azokról a cselekményekről, amelyek üldöztetésnek minősülnek. Ezek közül valóban új a katonai szolgálat teljesítésének bűncselekmény jellege miatti megtagadása okán indított büntetőeljárás üldöztetésként való nevesítése.⁴³ Emellett értelemszerűen megköveteli, hogy ok-okozati kapcsolat álljon fenn az üldöztetés és a származási ország védelmének hiánya között.⁴⁴

A bírói gyakorlatban az üldöztetés fogalma érdekes módon nem generált sok értelmezési kérdést. Az irányelv 9. cikk (2) bekezdésében felsorolt, üldöztetést kimerítő cselekmények között említi a konfliktushelyzetben történő katonai szolgálat-megtagadás miatti büntetőeljárást vagy büntetést, amennyiben a katonai szolgálat teljesítése bűncselekmény, vagy a menekült jogállásból történő kizárást eredményező cselekmény elkövetésével járna.⁴⁵ Az irányelv e kétségtelen újításának gyakorlati értelmezése a *Shepherd*-ügyben merült fel.⁴⁶ Az Európai Unió Bírósága ezt az üldöztetési okot értelmezve először megállapította, hogy a 9. cikk (2) bekezdés e) pontja a teljes katonai személyzetre vonatkozik, ideértve a logisztikai vagy kiegészítő személyzetet is. Másodsorban kimondta, hogy a védelem azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyben a végrehajtott katonai szolgálat maga feltételezné meghatározott konfliktusban a háborús bűncselekmények elkövetését, ideértve azokat a helyzeteket, amelyekben a menekült jogállás kérelmezője csak közvetetten venne részt ilyen bűncselekmények elkövetésében, mivel fennáll az észszerű valószínűsége annak, hogy a feladatainak végrehajtásával e bűncselekmények előkészítéséhez vagy végrehajtásához elengedhetetlen segítséget nyújtana. Mindez nem kizárólag azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben bizonyított, hogy a háborús bűncselekményeket már elkövették, vagy azok a Nemzetközi Büntetőbíróság hatáskörébe tartoznának, hanem azokra a helyzetekre is, amelyekben a menekült jogállás kérelmezője alá tudja támasztani azt, hogy nagy a valószínűsége ilyen bűncselekmények elkövetésének. Végül a katonai szolgálat megtagadásának az egyetlen olyan eszköznek kell minősülnie, amely a menekült jogállást kérelmező számára lehetővé teszi az állítólagos háborús bűncselekményekben való részvétel elkerülését, és következésképpen abban az esetben, ha e kérelmező nem élt a katonai szolgálatot lelkiismereti okokból meg-

⁴² Uo. 197.

⁴³ 9. cikk (2) bek. e) pont.

⁴⁴ 9. cikk (3) bek.

⁴⁵ 12. cikk (2) bek.

⁴⁶ C-472/13. *Shepherd*-ügyben 2015. február 26-án hozott ítélet.

tagadó személy jogállásának a megszerzésére irányuló eljárással. Kétségtelen: a nemzetközi menekültjogban évtizedeken át vitatott kérdés volt, hogy a lelkiismereti alapon történő szolgálatmegtagadás miatt indított büntetőeljárás az üldöztetés fogalmi körébe tartozik-e menekültként való elismerés céljából.⁴⁷ Az irányelv igenlő válaszával egyrészt az uniós tagállamok tekintetében ezt a kérdést nyugvópontra juttatja annyiban, hogy *expressis verbis* üldöztetési oknak minősíti, ha a szolgálatmegtagadás bűncselekmény vagy a menekült jogállásból történő kizárást eredményező cselekmény elkövetésére irányul. Az Európai Unió Bírósága előtt a *Shepherd*-ügy megnyitotta annak a lehetőségét, hogy a lelkiismereti alapon történő szolgálatmegtagadás emberi jogi védelmét értékelje mint üldöztetési okot a menekültként való elismeréssel összefüggésben. A Bíróság azonban az irányelv rendszeréhez és szó szerinti megfogalmazásához ragaszkodva a tágabb, emberi jogi, elsősorban az EJEE 9. cikkén alapuló összefüggések értelmezésétől eltekintett. Határozatával a Bíróság az uniós tagállamok menekültügyi hatóságai és nemzeti bíróságai számára kétségtelenül használható és a gyakorlatot egységesítő értelmezési keretet állított fel, elmulasztotta azonban annak a lehetőségét, hogy az uniós menekültjog e valóban újító üldöztetési okát ténylegesen az EJEE emberi jogi védelmi rendszerébe ágyazza.⁴⁸

A Kvalifikációs irányelv 9. cikke szerinti üldöztetés meghatározásához vezető másik eset, az *X., Y. és Z.*-ügy⁴⁹ központi kérdése az volt, hogy a homoszexuális cselekmények bűncselekménynek nyilvánítása, illetve szabadságvesztéssel büntethetősége az irányelv 9. cikk (2) bekezdés c) pontjában felsorolt üldözési cselekmények közül „aránytalanságok vagy hátrányos megkülönböztetés a büntetőeljárás során, aránytalan vagy hátrányosan megkülönböztető jellegű büntetésnek” minősül-e. A Bíróság leszögezte, hogy az irányelv 9. cikkének rendelkezéseiből az következik mindenekelőtt, hogy az alapvető jogok megsértésének bizonyos súlyúnak kell lennie ahhoz, hogy a Genfi Egyezmény 1. cikke szerinti üldöztetésnek minősüljön. Ebben az összefüggésben a homoszexuális menedékkérő alapvető jogainak megsértése nem feltétlenül éri el ezt a szintet. A kifejezetten a szexuális irányultságához kapcsolódó alapvető jogok – mint a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog, amelyet az EJEE 8. cikke biztosít, amelynek megfelel a Charta 7. cikke – nem szerepelnek az eltérést nem engedő alapvető emberi jogok között, azaz nem abszolút jogok.

Így a homoszexuális cselekményeket büntető jogszabályok létezése önmagában nem tekinthető a kérelmezőre olyan jelentős mértékben hatással bíró cselekménynek, amely elérné az irányelv 9. cikk (1) bekezdése szerinti üldöztetésnek való minősítés

⁴⁷ Zimmermann: i. m. 435.; *Bayatyan v. Armenia*, Judgment of 7 July 2011, no. 23459/03. §§ 60–64.

⁴⁸ *Kay Hailbronner: Refugee Status to Conscientious Objectors to Military Service. Case C-472/13 Andre Lawrence Shepherd v. Bundesrepublik Deutschland. Maastricht Law Journal* (22) 2015/5. 751.

⁴⁹ C-199/12., C-201/12. *X., Y. és Z.*-ügyekben 2013. november 7-én hozott ítélet.

szintjét. A Bíróság hangsúlyozta azonban, hogy az alapügyekben is szóban forgó, a homoszexuális cselekményeket büntető jogszabályi rendelkezésekben előírt szabadságvesztés-büntetés önmagában is az irányelv 9. cikk (1) bekezdése szerinti üldöztetésnek minősülhet, feltéve, hogy azt az ilyen jogszabályt alkotó származási országban ténylegesen alkalmazzák is. Ekként már sérti az EJEE 8. cikkének megfelelő Charta 7. cikkét, és az irányelv 9. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében vett aránytalan vagy hátrányosan megkülönböztető jellegű büntetésnek minősül. Ugyanakkor kimondta, hogy az uniós menekültügyi hatóságok a menekült jogállás megszerzése érdekében előterjesztett kérelem értékelése során „nem várhatják el észszerűen azt, hogy a menedékkérő az üldöztetés kockázatának elkerülése érdekében titokban tartsa homoszexualitását származási országában, vagy hogy szexuális irányultságának kifejezése során visszafogottságot tanúsítson”. Az ügyet kritizálók értelemszerűen azt kéri számon és a jogvédelem kiterjesztésének következő lépését abban látják, hogy a homoszexuális cselekményeket büntető jogszabályok pusztán létét is üldözési oknak tekintse a Bíróság, függetlenül, hogy azokat ténylegesen végrehajtják-e, vagy szabadságvesztéssel büntetik.⁵⁰

Az üldöztetési cselekmények tisztázásának körébe tartoznak a vallásszabadság gyakorlásával kapcsolatos üldöztetést értelmező ügyek.⁵¹ Az *Y. és Z.*-ügyben⁵² az előterjesztő nemzeti bíróság azt kérdezte, hogy a vallásszabadsághoz fűződő jognak a Charta 10. cikk (1) bekezdésébe ütköző mindenfajta megsértése „üldöztetésnek” minősül-e az irányelv 9. cikke (1) bekezdés a) pontja értelmében, illetve különbséget kell-e tenni e tekintetben a vallásszabadság „lényegi eleme” és külső megnyilvánulása között. A Bíróság leszögezte, hogy a vallás a Genfi Egyezmény és a Kvalifikációs irányelv értelmében üldözési oknak minősül, a vallásszabadság a demokratikus társadalom egyik alapját jelenti, és alapvető emberi jog. „A vallásszabadsághoz fűződő jog sérelme olyan súlyú lehet, hogy az EJEE 15. cikk (2) bekezdésében említett esetekkel egy tekintet alá eshet, amelyekre az irányelv 9. cikk (1) bekezdése példálózó jelleggel annak meghatározása céljából utal, hogy többek között mely cselekmények minősülnek üldözésnek.”⁵³ Ebből azonban nem következik, hogy a vallásszabadsághoz fűződő, a Charta 10. cikk (1) bekezdésében biztosított jog mindenfajta sérelme üldözésnek minősül; az említett szabadság az érintett személyt jelentős mértékben sújtó „súlyos megsértése” szükséges ahhoz, hogy az érintett cselekményeket üldözésnek lehessen minősíteni. Pontosan ezért azok a cselekmények,

⁵⁰ europeanlawblog.eu/2013/11/13/c-19912-c-20012-c-20112-x-y-z-v-minister-voor-immigratie-en-asiel-a-miss-ed-opportunity-or-a-new-dawn/

⁵¹ Lásd a fent elemzett C-71/11. ügyet és a folyamatban lévő ügyeket.

⁵² C-71/11. és C-99/11. *Y. és Z.*-ügyben 2012. szeptember 5-én hozott ítélet.

⁵³ Uo. 57.

amelyek a vallásszabadsághoz fűződő és e jogot nem sértő korlátozásait jelentik, nem minősülnek üldözésnek. Minthogy azok a cselekmények sem, amelyek súlyossága nem éri el a korlátozást nem tűrő alapvető emberi jogok megsértésének súlyosságát. Ennek meghatározása szempontjából nem releváns, hogy a vallásszabadsághoz fűződő alapvető jog „lényegi elemét” (*forum internum*) sértő cselekményekről, vagy azokról a cselekményekről van szó, amelyek nem foglalják magukban a nyilvános vallási tevékenységeket (*forum externum*), illetve azokról, amelyek nem érintik ezt az állítólagos „lényegi elemet”. Mivel a „súlyos megsértésnek” minősíthető cselekmények magukban foglalják a kérelmező szabadságát sértő súlyos cselekményeket nemcsak vallása szűk körben való gyakorlására, hanem annak nyilvánosan történő megélésére vonatkozóan is, a Bíróság nem azt vizsgálja, hogy a vallásszabadság mely aspektusa szenved sérelmet, illetve hogy a kérdéses cselekmény a vallásszabadság mely eleme alapján azonosítható sérelemként. Az egyén szubjektív szempontjából azokat a cselekményeket tekinti üldöztetésnek, amelyek a természetükből folyó, valamint az érintett személyre gyakorolt következményük miatti súlyosságuk folytán üldöztetésnek minősíthetők. Így a Bíróság az egyén szubjektív szempontjának tulajdonít jelentőséget az adott vallási gyakorlat értékelésekor, és ennek ad súlyt, még akkor is ha a vallásszabadsághoz fűződő alapvető jog „lényegi elemét” nem érinti. A menekültként való elismerés szempontjából releváns üldözési cselekmény körében ez az EJEB által biztosított szintet meghaladó védelmet biztosít.⁵⁴

3.2.2 MEGALAPOZOTT FÉLELEM

A Kvalifikációs irányelv nemcsak átveszi, de ki is fejtí, hogyan kell értékelni az üldöztetéstől való megalapozott félelem fogalmát. Ezzel javarészt eldönti a megalapozott félelem valószínűsítésével kapcsolatos fent jelzett vitát, ezzel együtt a fogalom alkalmazása még így is további bírói értelmezés tárgya. Az irányelv 4. cikke értelmében a nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése egyedi alapon történik, és ebben a kontextusban van központi jelentősége a megalapozott félelemnek, amelynek meglétét a hatóságok (i) a származási országra vonatkozó valamennyi releváns tény; (ii) a kérelmező releváns nyilatkozatai és az általa bemutatott dokumentumok; (iii) a kérelmező egyéni helyzete és személyes körülményei alapján értékeli annak megállapítása érdekében, hogy üldöztetés vagy annak veszélye fennállt-e. Ennek érdekében a hatóságok értékelik, hogy (iv) végzett-e a kérelmező a származási ország elhagyása után olyan tevékenységet, amelynek kizárólagos vagy legfőbb célja a nemzetközi

⁵⁴ Hana van Ooijen: Keep the Faith: the CJEU as a Co-guardian of Religious Freedom in: Equality and human rights: nothing but trouble? sim.rebo.uu.nl/wp-content/uploads/2015/04/van-Ooijen_-CJEU-as-co-guardian-of-religious-freedom.pdf

védelem iránti kérelem benyújtásához szükséges feltételek megteremtése volt, annak megállapítása érdekében, hogy e tevékenysége miatt az említett országba való visszatérése esetén a kérelmező vonatkozásában üldöztetés vagy súlyos sérelem veszélye fennállna-e; és (v) észszerűen elvárható-e a kérelmezőtől, hogy olyan másik állam védelmét vegye igénybe, amelynek állampolgárságát megszerezheti.

A megalapozott félelem fennálltának komoly alátámasztásául szolgál, ha a kérelmező korábban már üldöztetésnek vagy súlyos sérelemnek volt kitéve, illetve vele szemben ilyen üldöztetés vagy súlyos sérelem közvetlen veszélye állt fenn, kivéve, amennyiben alapos okból feltételezhető, hogy a kérelmezőt nem fogják újból üldözni, illetve hogy a súlyos sérelem veszélye vele szemben már nem áll fenn.⁵⁵

Az Európai Unió Bírósága a megalapozott félelem fennálltát alapvetően valószínűségi kritériumként látja, amelynek alkalmazásával kell értékelni az üldözési cselekmények tényleges elszenvedése veszélyének a jelentőségét.⁵⁶ Ebben az összefüggésben a vizsgált releváns tényeknek elegendően súlyosaknak kell lenniük, és értékelésük ugyanazon kérdésre kell, hogy vonatkozzon, vagyis arra, miszerint a megállapított körülmények olyan fenyegetettséget jelentenek-e, hogy az érintett személy egyéni helyzetére tekintettel megalapozottan félhet üldözési cselekmények tényleges elszenvedésétől. „A veszély jelentőségének értékelését minden esetben körültekintően és óvatosan kell elvégezni, mivel a személy testi épségével és személyes szabadságaival kapcsolatos kérdésekről van szó, amely kérdések az Unió alapvető értékei közé tartoznak.”⁵⁷

A Bíróság az *Abdulla*-ügy tényeire tekintettel külön kitért arra, hogy amennyiben a kérelmező több évig tartózkodott származási országán kívül, rendszerint nem rendelkezik ugyanazon lehetőségekkel annak a veszélynek az értékelésére, amelynek származási országában ki lenne téve az üldöztetéstől való félelmének igazolása érdekében, mint azok a kérelmezők, akik származási országukat nemrég hagyták el. Ebben az esetben a bizonyítékok értékelését meghatározó követelményszint nem változik sem a menekült jogállás nyújtása iránti kérelem vizsgálatának szakaszában, sem pedig az e jogállás fenntartásának kérdésére vonatkozó vizsgálat szakaszában, amikor az üldözési cselekményektől való megalapozott félelem kiváltására alkalmas egyéb körülményeket értékelnek.

Az *X.*, *Y.* és *Z.*-ügyben az üldöztetéstől való félelem megalapozottságát a Bíróság olyan kontextusban értékelte, ahol a kérelmezőt még nem üldözték, illetve nem fenyegették közvetlenül üldöztetéssel a vallása miatt, de kérdés volt, hogy származási országába való visszatérését követően bekövetkezhet-e az üldöztetés. A Bíróság

⁵⁵ 4. cikk (4) bek.

⁵⁶ C-175/08., C-176/08., C-178/08. és C-179/08 *Abdulla*-ügyekben 2010. március 2-án hozott ítélet.

⁵⁷ Uo. 90. bek.

szerint ilyen esetben a vizsgálat tárgya, hogy a kérelmező alappal fél-e az üldöztetéstől, a megállapított körülmények olyan fenyegetettséget jelentenek-e, hogy az érintett személy egyéni helyzetére tekintettel megalapozottan félhet üldözési cselekmények tényleges elszenvedésétől. A veszély jelentőségét minden esetben körültekintően és óvatosan kell elvégezni, kizárólag az irányelv fent elemzett 4. cikkében foglalt tényeknek és körülményeknek a konkrét értékelésével. Az irányelv 4. cikke szerinti tények és körülmények egyike sem utal arra, hogy az üldöztetés konkrét összefüggésben való tényleges elszenvedése veszélye jelentőségének értékelésekor figyelembe kellene venni a kérelmező lehetőségét, hogy az üldöztetést elkerülheti azáltal, ha lemond a szóban forgó magatartásról – az adott ügyben a vallási gyakorlatról –, következésképpen arról a védelemről, amelyet a menekült jogállás elismerése révén nyújtani kíván. A Bíróság szerint ebből az következik, hogy mivel nem vitatott, hogy az érintett személy a származási országába való visszatérését követően is folytatná vallása gyakorlását, ezért az üldöztetés őt valós veszélynek tenné ki. A menekült jogállás iránti kérelem egyedi értékelésekor a hatóságok nem várhatják el a kérelmezőtől észszerűen azt, hogy tartózkodjon e vallási cselekményektől, és így elkerülje a veszélyt bizonyos vallási cselekményekről való lemondással.

3.2.3 AZ ÜLDÖZTETÉS, ILLETVE A SÚLYOS SÉRELEM FORRÁSAI

Az irányelvben és a Genfi Egyezményben felsorolt öt közül legalább egy okból az érintett harmadik állam állampolgárának személyes üldöztetés miatti megalapozott félelmének a származási országában fennálló körülmények miatt fenn kell állnia, e körülmények ugyanis azt bizonyítják, hogy a harmadik ország nem nyújt védelmet állampolgárának az üldözési cselekményekkel szemben. Pontosan e körülmények miatt az érintett nem tudja a menekültként való elismerést igénybe venni, illetve alapos okkal elutasíthatja származási országának a „védelmét”. A menekült jogállás nyújtása tekintetében e körülmények tehát döntő jelentőségűek.

Az irányelv 4. cikk (1) bekezdése értelmében e jogállás nyújtása érdekében a tényeket és a körülményeket a kérelmező közreműködésével kell értékelni. Az Európai Unió Bírósága ezt úgy értelmezte, hogy az értékelés valójában két külön szakaszból áll. Az első szakasz azon ténykörülményeknek a megállapítását érinti, amelyek a kérelmet alátámasztó bizonyítékoknak minősülhetnek, míg a második szakasz ezeknek az információknak a jogi értékelését foglalja magában, ami annak eldöntésében áll, hogy az adott ügyet jellemző tényekre való tekintettel a menekült jogállás vagy a kiegészítő védelem megadására vonatkozóan előírt tárgyi feltételek teljesülnek-e.⁵⁸ Az értékelés pedig perspektivikus, azaz annak megállapítására

⁵⁸ C-277/11. M.-ügyben 2012. november 22-én hozott ítélet.

törekszik, hogy a kérelmező visszatérése esetén fennáll-e az üldözés vagy súlyos sérelem kockázata.

A 6. cikk kötelezi a tagállamokat, hogy üldöztetés, illetve a súlyos sérelem forrásainak minősítsék – az állam mellett – az állam jelentős részét ellenőrzésük alatt tartó pártokat vagy szervezeteket, valamint az államtól független szereplőket is, amennyiben a 7. cikkben meghatározott védelemnyújtó szereplők nem képesek vagy nem hajlandók védelmet nyújtani. A tagállamok gyakorlatában az üldöztetés államtól független forrásai közé tartoznak a gerilla- és félkatonai szervezetek, a terroristák, a helyi közösségek és törzsek, a bűnözők, a családtagok, valamint a politikai pártok és mozgalmak tagjai.⁵⁹

Az államterület része felett ellenőrzést gyakorló szervezetek és a nem állami szereplők említése mindenképpen fontos lépés, és teljes mértékben a kortárs nemzetközi jog vonulatába tartozik, amely egyre több szempontból ismeri el ezeket az entitásokat. Gyakorlati szempontból pedig egyszerűen szélesebb körben adható az uniós *acquis* alapján menekült jogállás azáltal, hogy az üldöztetés forrása az államon túlmenően más entitás is lehet. Fontos megjegyezni, hogy a nem állami szereplők vonatkozásában az üldöztetés megállapításához az irányelv megköveteli, hogy a védelemnyújtó szereplők nem tudnak vagy nem kívánnak védelmet nyújtani. Ezzel az irányelv a felelősségre vonhatósági (*accountability theory*) elmélettel szemben a védelmi elmélet (*protection theory*) mellett teszi le a voksot. Míg az előbbi értelmében csak a származási ország tehető felelőssé az üldöztetés miatt, az utóbbi szerint a Genfi Egyezmény semmilyen módon nem értelmezhető úgy, hogy az üldözést csak állami szerv vagy szereplő valósíthatja meg, támogathatja vagy tűrheti el. A lényegi kérdés nem ez, hanem hogy az állam az üldözéssel szemben megfelelő védelmet tud-e biztosítani.⁶⁰ Mindkét megközelítés szerint az üldözést az állam vagy annak szerve, akár *de facto* entitásai által elkövetett cselekmények valósíthatják meg. A harmadik személyek vagy entitások által elkövetett cselekményekkel szemben nem vagy fellépni képtelen állam vagy *de facto* entitás, illetve az állam összeomlása vagy nem léte esetén bármilyen *de facto* hivatalos szerv védelemének hiánya esetében azonban csak a védelmi elmélet értelmezésében beszélhetünk üldözésről. Az irányelv ebből a szempontból egyértelműen a szélesebb védelmi kört biztosító védelmi elmélet értelmezése mentén halad. Mindez teljes mértékben tükrözi az EJEB joggyakorlatát, amely rég meghonosította, hogy az EJEE 3. cikke szerinti kínzás vagy embertelen, megalázó

⁵⁹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK irányelv alkalmazásáról. COM/2010/0314.

⁶⁰ Steve Peers: *EU Justice and Home Affairs*. Oxford University, Oxford 2016. 262.

bánásmód vagy büntetés valódi kockázata attól függetlenül megvalósulhat, hogy azt a származási ország állami szervei idézik elő, vagy egyszerűen csak nem képesek nem állami szereplők cselekményeit megakadályozni.⁶¹ Ebből a szempontból lényegtelen, hogy az állam akarná, csak nem képes a védelem biztosítására.⁶² Egyetlen ponton nem zár légmentesen a 6. és a lent tárgyalt, a védelem nyújtóira vonatkozó 7. cikk. A nemzetközi szervezetek az üldözőknél nincsenek felsorolva, ami nem logikus, mivel ha nemzetközi szervezet védelem nyújtója lehet mint *de facto* vagy *de iure* a terület felett joghatóságot, illetve ellenőrzést gyakorló állami szervekhez hasonló entitás, akkor miért nem lehet az üldözés forrása, amit egyébként sajnos a gyakorlat is igazol?⁶³

3.2.4 A VÉDELEM NYÚJTÓI

A Genfi Egyezmény menekültfogalma kimondja, hogy a menekült „nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni”. A védelem jellege és a védelem nyújtói nem voltak egyértelműek az EU tagállamok korábbi gyakorlatában, és ez széles körű értelmezéseket tett lehetővé azaz kapcsolatban, hogy mi képez megfelelő védelmet.⁶⁴ E védelmi hiányosságok megakadályozása, illetve a Genfi Egyezménnyel való teljes körű összeegyeztethetőség, valamint a tagállami gyakorlatok mederbe terelése céljából az irányelv egyértelművé teszi a védelem jellegének értékelésére vonatkozó szempontokat, és a 7. cikkben teljes körű, kimerítő jellegű listát ad a védelem nyújtóiról. Ilyenek lehetnek (i) az állam; vagy (ii) az államot vagy az államterület jelentős részét ellenőrzésük alatt tartó felek vagy szervezetek; ideértve (iii) a nemzetközi szervezeteket is, amennyiben hajlandók és képesek védelmet nyújtani. Az irányelv ezt meghaladóan kimondja, hogy a védelemnek hatékonynak és tartósnak kell lennie, illetve hogy a védelem nem állami szereplőinek hajlandónak és képesnek kell lenniük a jogállamiság érvényesítésére. A 7. cikk (1) bekezdése értelmében a menekültügyi hatóságok mérlegelhetik, hogy védelmet nemcsak az állam nyújthat, hanem olyan pártok és szervezetek is

⁶¹ D. v. the UK, Judgment of 2 May 1997, no. 30240/96.

⁶² HLR v. France, Judgment of 4 July 1994, no. 24573/94; Salah Sheekh v. the Netherlands, Judgment of 11 January 2007, no. 1948/04; Sufi and Elmi v. the UK, Judgment of 28 June 2011, nos. 8319/07, 11449/07.

⁶³ Cherubini: i. m. 16.

⁶⁴ A meghatározást tágan értelmező nemzeti hatóságok például a védelem potenciális szereplőjének tekintették a klánokat és törzseket, noha a védelemnyújtási képesség tekintetében ezeket nem lehet államokkal összehasonlítani. Más esetekben, a női nemi szervek megcsonkítása vagy becsületgyilkosságok által veszélyeztetett nők tekintetében a hatóságok nem kormányzati szervezeteket tekintettek a védelem szereplőinek, noha az ilyen szervezetek csak ideiglenes biztonságot vagy csupán menedéket tudnak nyújtani az üldözöttek számára. Lásd Az Európai Bizottság javaslatát a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére és jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályokról, COM/2009/0551.

– ideértve a nemzetközi szervezeteket –, amelyek az államot vagy területének jelentős részét ellenőrzésük alatt tartják. A „védelemre való hajlandóság” az irányelv 7. cikk (2) bekezdésében már előírt elvet tükrözi, amely szerint a kérelmező számára biztosítani kell a védelemhez való hozzáférést. Nem elegendő pusztán az a tény, hogy valamely szervezet képes védelmet nyújtani, hanem hajlandónak is kell lennie megvédeni az adott egyént. Ez fordítva is igaz: a „védelemre való hajlandóság” a „védelemre való képesség nélkül”, önmagában nem elegendő. Továbbá a fogalom alkalmazási köréből azokat a szereplőket is kizárják, akik elvileg hajlandók és képesek védelmet nyújtani, de ezt a valóságban nem teszik, vagy akik csak átmenetileg vagy ideiglenes alapon tudnak védelmet nyújtani. A jogállamiság érvényesítésére való hivatkozás nagyobb nyomatékot ad a 7. cikk (2) bekezdésében már előírt feltételnek, nevezetesen a hatékony jogrendszer működésének. Végül pedig az a feltétel, hogy a védelemnek hatékonynak és tartósnak kell lennie, összhangot biztosít az irányelv 11. cikk (2) bekezdésével, amely a védelem megszűnése esetén megköveteli, hogy a származási országban uralkodó körülmények megváltozása jelentős és ne ideiglenes jellegű legyen. A 7. cikk (2) bekezdése tartalmazza a védelemnyújtás elismerésének követelményeit, vagyis azt, hogy az állam vagy az államtól független szereplők megfelelő lépéseket tesznek az üldöztetés, illetve a súlyos sérelem megakadályozása érdekében, és a kérelmező hozzáférhet e védelemhez.

Az Európai Unió Bírósága az *Abdulla*-ügyben értelmezte a védelem nyújtóinak és a védelemnek a hatékony voltát. A Bíróság megállapította, hogy a kérelmező egyéni helyzetére tekintettel kell megvizsgálni, a kérdéses harmadik ország védelmet nyújtó szereplője, illetve szereplői megfelelő lépéseket tettek-e az üldöztetés megakadályozása érdekében, így különösen rendelkeznek-e az üldöztetésnek minősülő cselekmények felderítéséhez, büntetőeljárás útján történő üldözéséhez és szankcionálásához szükséges hatékony jogszabályokkal, s az érintett állampolgár a menekült jogállásának megszűnése esetén hozzáférhet-e a védelemhez. „E vizsgálat során az illetékes hatóságok értékelik különösen egyrésről a harmadik ország intézményei, közigazgatási szervei és biztonsági erői, másrésről pedig valamennyi olyan csoportja vagy szervezete működésének feltételeit, amelyek tevékenysége vagy nem megfelelő működése a menekült jogállás kedvezményezettjére irányuló személyes üldözési cselekményeket okozhatja a menekült ezen országba való visszatérése esetén.” A körülmények megváltozása az irányelv 11. cikk (2) bekezdésének értelmében akkor „jelentős és maradandó” jellegű, ha a menekült üldöztetéstől való félelmét megalapozó tényezők tartósan megszüntetettnek tekinthetők. A körülmények jelentős és maradandó jellegű megváltozásának értékelése így magában foglalja az irányelv 9. cikk (1) bekezdésének értelmében vett, az alapvető emberi jogok súlyos megsértésének minősülő üldözési cselekményektől való megalapozott félelem hiányát.

3.3 Nemzetközi védelem – kiegészítő védelem

Az Európai Unió az uniós menekültügyi joganyag kidolgozását 1999-ben meghirdető ún. Tamperei Programban⁶⁵ már kinyilvánította, hogy a Genfi Egyezmény menekült jogállása mellett azt kiegészítő, annak hiányosságait pótló védelmi formát kíván a jövőben kialakítandó joganyagában megjeleníteni. Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a Genfi Egyezmény hatálybalépése óta eltelt mintegy fél évszázadban már nyilvánvalóvá vált, hogy az egyezményben kimerítő jelleggel felsorolt üldözési okok miatt a konvenció menekültügyi rezsim nem képes védelmet nyújtani azoknak, akik nem az egyezményben foglalt üldözési okok – faj, vallás, nemzetiség, politikai meggyőződés és meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás – valamelyikén alapuló üldöztetésnek, hanem ezektől eltérő veszélynek vagy fenyegetésnek vannak kitéve.

Hangsúlyozni kell, hogy az Unión kívül más regionális védelmi rezsimok is reflektáltak a Genfi Egyezmény e hiányosságaira. A fent említett Afrikai Egyezmény és a Cartagenai Nyilatkozat is bővíti a Genfi Egyezményben biztosított védelem körét más rászoruló védelmet igénylő csoportok körülírásával. Az 1969-es Afrikai Egyezmény védelmet biztosít annak, „aki kénytelen elhagyni szokásos tartózkodási helyét, hogy származási vagy állampolgársági országán kívül keressen menedéket a származási vagy állampolgársági országa részében vagy egészében érvényesülő külső agresszió, megszállás, idegen uralom vagy a közrendet súlyosan megzavaró események miatt”. Az 1984-es Cartagenai Nyilatkozat szintén a Genfi Egyezményből indul ki, de hozzáteszi, hogy védelem illeti azokat, „akik elmenekültek országukból, mert életüket, biztonságukat vagy szabadságukat az általánossá vált erőszak, idegen agresszió, belső viszály, az emberi jogok tömeges megsértése vagy a közrendet súlyosan megzavaró körülmények fenyegették”. Ennek mentén megállapítható, hogy az Unió bár nagyon komolyan kidolgozott és érvényesített védelmi formát hozott létre, ezt nem elsőként tette.

A jelenleg hatályos, 2011-es Kvalifikációs irányelv teljes mértékben leköveti a korábbi 2004-es irányelv kiegészítő védelmi státusz fogalmát, a két jogszabály között e tekintetben érdemi különbség nincs. A jelen írás keretein kívül esik, de a 2011-es irányelv a két nemzetközi védelmi forma, a menekült jogállás és a kiegészítő nemzetközi védelem által biztosított jogosítványokat tovább közelítette és harmonizálta.

A kiegészítő védelem tárgyalásakor a legfontosabb alapvetés, hogy a Genfi Egyezményben meghatározott menekültvédelmi rendszerhez képest kiegészítő és pótlólagos jellegű.⁶⁶

⁶⁵ Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei ülésén elfogadott következtetések 14. pontja értelmében a Közös Európai Menekültügyi Rendszert ki kell egészíteni a védelem olyan kiegészítő formáinak eszközeivel, amelyek megfelelő jogállást biztosítanak valamennyi ilyen védelemre szoruló személy számára.

⁶⁶ 24. preambulum-bekezdés.

3.3.1 A KIEGÉSZÍTŐ VÉDELEM FOGALMI ELEMEI

A Kvalifikációs irányelv 2. cikk *f)* pontja értelmében a kiegészítő védelemre jogosult személy „olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve [...], és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni”. A személyi kör vonatkozásában a kiegészítő védelem, a menekült jogálláshoz hasonlóan, harmadik ország olyan állampolgárára, illetve hontalan személyre vonatkozik, aki nem állampolgára az Európai Unió egyetlen tagállamának sem.⁶⁷ A következő megkötés, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személy az, „aki nem minősül menekültnek”. Ez azt az irányelv által és az Európai Unió Bírósága által is megkövetelt gyakorlatot vonta maga után, hogy elsődlegesen a menekült jogállást kell megvizsgálni, magának a nemzetközi védelemre vonatkozó kérelemnek a tartalmától függetlenül.⁶⁸ Így lehet eldönteni, hogy a kérelmező esetében fennállnak-e a menekült jogállás feltételei, és ennek hiányában kell vizsgálni a kiegészítő védelmi jogállást. Ekként biztosítható, hogy csak az részesüljön kiegészítő védelemben, akinek az esetében a menekültként való elismeréshez megkívánt feltételek nem állnak fenn, egyben kizárható a párhuzamos védelmi státuszok fennállása.

Kétségtelen, hogy a kiegészítő védelem fogalmának központi eleme a „súlyos sérelem elszenvedésének tényleges veszélye”. Ebben a körben az irányelv 15. cikke részletesen, kimerítő jelleggel felsorolja a súlyos sérelem eseteit: „*a)* halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása; vagy *b)* kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása a kérelmezővel szemben a származási országban; vagy *c)* nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége”.

A súlyos sérelem egyes eseteit vizsgálva az *a)* és *b)* pontban foglalt két esetkört a *c)* pontban foglalttól elkülönítve érdemes kezelni. Egyrészt a védelem eredete az *a)* és *b)* pont esetében egyértelműen az EJEE 2. és 3. cikk szerinti joggyakorlatra vezethető vissza,⁶⁹ másrészt a két esetkör összetartozása az Alapjogi Chartából

⁶⁷ Hontalanok esetében a követelmény, hogy szokásos tartózkodási helyük ne valamelyik uniós tagállam területén legyen.

⁶⁸ Ún. lépcsőzetes eljárás.

⁶⁹ *Kasymakhunov v. Russia*, Judgment of 14 December 2013, no. 29604/12; *M. B. v. Bulgaria*, Judgment of 25 March 2014, no. 59297/12; *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, Judgment of 4 February 2005, nos. 46827/99, 46951/99.

is levezethető, amely a visszaküldés tilalmát köti a halálos ítélet, kínzás vagy más embertelen bánásmód vagy büntetés komolyan fenyegető veszélyéhez.⁷⁰

Az Európai Unió Bírósága, amelynek egyik legnagyobb érdeme az uniós menekültjog terén a kiegészítő védelem fogalmi elemeinek további gondos értelmezése, a súlyos sérelem fenti három esetének kapcsolatát az alábbiak szerint látja. „Az irányelv 15. cikkének *a)* és *b)* pontjában használt, a halálbüntetés kiszabása, végrehajtása, valamint a kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása a kérelmezővel szemben kifejezések magukban foglalják azon helyzeteket, amelyekben a kiegészítő védelmet kérő konkrétan egy meghatározott típusú sérelem veszélyének van kitéve.” Ugyanakkor az irányelv 15. cikk *c)* pontjában meghatározott, a kérelmező „életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettségére” általánosabb sérelmi kockázatot foglal magában. Ez utóbbi esetkör a Bíróság az *Elgafaji*-ügyben értelmezte először, és pontosan azt az előkérdést kellett megválaszolni, hogy a kiegészítő védelem 15. cikk *c)* pont szerinti esetköre kizárólag olyan helyzetben biztosít-e védelmet, amelyre az EJEB által értelmezett EJEE 3. cikke is alkalmazandó, vagy ehhez képest kiegészítő, illetve másfajta védelmet biztosít.

Az *Elgafaji*-ügyben a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége kapcsán az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy a kiegészítő védelemnek ezt az esetkörét önállóan, azaz az EJEE biztosította alapvető jogok teljes mértékű tiszteletben tartásával, de attól elkülönülten kell értelmezni.⁷¹ Ez az esetkör tágabb értelemben valamely polgári személy „életének vagy sértetlenségének fenyegetettségére”, nem pedig meghatározott erőszakra vonatkozik. Ezenkívül e fenyegetettség általános „nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben” rejlik. Végül az említett fenyegetettség alapjául szolgáló szóban forgó erőszak „megkülönböztetés nélkülinek” minősül, amely kifejezés magában foglalja, hogy a személyes helyzetükre tekintet nélkül kiterjedhet személyekre. Az „egyedi” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja a személyazonosságukra tekintet nélkül polgári személyek ellen irányuló sérelmeket, amikor a fennálló fegyveres konfliktust jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak olyan nagyfokú, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, az érintett országba vagy adott esetben az érintett régióba visszaküldött polgári személy kizárólag az annak területén való tartózkodása miatt az irányelv 15. cikk *c)* pontjában említett súlyos fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve.

⁷⁰ Ezt tárgyalja részletesen Szép Árpád: A kiegészítő védelem okainak rendszere. *Iustum Aequum Salutare* 2015/1. 219–237.

⁷¹ C-465/07. *Elgafaji*-ügyben 2009. február 17-én hozott ítélet.

A Bíróság a 15. cikkben foglalt súlyos sérelmeket rendszertanilag tehát úgy értelmezi, hogy míg az *a)* és *b)* pontban meghatározott sérelmek bizonyos fokú egyéniesítést is magukban foglalnak, addig a 15. cikk *c)* pontja körébe tartozó személy minden egyéniesítés nélkül, sőt, más személyekhez hasonlóan a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő, megkülönböztetés nélküli erőszak potenciális áldozatai körébe tartozik. Tehát a bizonyítás szempontjából a fenyegetettség súlya és a fenyegetés személyessége fordított arányban áll egymással. Minél súlyosabb a fenyegetés, annál kevésbé kell bizonyítani, hogy konkrétan a kérelmező személye ellen irányul. A fenyegetettség súlyának mérlegelésekor az erőszak által jellemzett helyzet földrajzi kiterjedése, valamint az érintett országba való visszaküldés esetén a kérelmező tényleges úti célja már kevésbé irányadó szempont.

A szakirodalomban máig folyik a vita arról, hogy a fenyegetettség „megkülönböztetés nélküli volta” és „egyedi jellege” közti, bíróság által kalibrált egyensúly megállja-e a helyét a gyakorlatban.⁷²

A *Diakite*-ügyben a Bíróság⁷³ tovább értelmezte a vitatott rendelkezést, kifejtve, hogy a fegyveres konfliktus jelentése a kiegészítő védelem értelmezési körében tágabb, mint a humanitárius jogban. A Bíróság érvelésében az irányelv szóhasználata – „nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzet” – is eltér a humanitárius jogban bevett „nemzetközi fegyveres összeütközések”, illetve „nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközések” megkülönböztetésektől. Ebből következően nem csupán a nemzetközi humanitárius jog szerinti értelemben vett nemzetközi fegyveres összeütközésekben és nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközésekben érintett személyek számára kíván az irányelv kiegészítő védelmet biztosítani, hanem belső fegyveres konfliktushelyzetek esetén is, feltéve, hogy ezeket a konfliktushelyzeteket az erőszak megkülönböztetés nélküli alkalmazása jellemzi. Ennek pedig nem feltétele, hogy a négy genfi humanitáriusjogi egyezmény valamennyi körülménye megvalósuljon.

A Bíróság világosan leszögezte, hogy a nemzetközi humanitárius jognak, illetve nemzetközi védelemnek és ezen belül a kiegészítő védelem irányelv szerinti rendszerének más a célja, és egymástól világosan elkülönülő védelmi intézményeket hoztak létre. Ezért a két szabályozás nem vetíthető egymásra, konkrétan a kiegészítő védelemre való jogosultságot a humanitárius jogi szabályozás alkalmazási feltételei teljesülésének megállapításától nem lehet függővé tenni. Mindebből az következik, hogy a belső fegyveres konfliktushelyzet fogalmát, irányelvi meghatározás

⁷² Peers: i. m. 262.; Cherubini: i. m. 16.

⁷³ C-285/12. *Diakite*-ügyben 2014. január 23-án hozott ítélet.

hiányában, az általános nyelvhasználatban elfogadott szokásos jelentés alapul vételével kell meghatározni, ez pedig „egy állam reguláris hadereje és egy vagy több fegyveres csoport közötti összecsapásokat, illetve a két vagy több fegyveres csoport közötti összecsapásokat takarja”.⁷⁴

Az *Elgafaji*-ítéletből kiindulva azonban a belső fegyveres konfliktushelyzet fennállása csak abban az esetben eredményezi a kiegészítő védelem biztosítását, ha az állami reguláris haderők és egy vagy több fegyveres csoport közötti összecsapások, illetve a két vagy több fegyveres csoport közötti összecsapások kivételesen olyanok minősülnek, amelyek az irányelv 15. cikk c) pontja értelmében a kérelmező életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettségét idézik elő, mivel az összecsapásokat jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak olyan nagy fokú, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, az érintett országba vagy adott esetben az érintett régióba visszaküldött polgári személy pusztán az annak területén való tartózkodása miatt az említett fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve. A fegyveres konfliktushelyzet fennállásának megállapítása nem függ az abban részt vevő fegyveres erők szervezettségének szintjétől vagy a konfliktushelyzet időtartamának különös hosszúságától, amint ezek elegendőnek bizonyulnak ahhoz, hogy az ilyen fegyveres erők közötti összecsapások a fent leírt mértékű erőszakhoz vezessenek, amelynek eredményeként a kérelmező, akinek élete és sértetlensége súlyos és egyéni fenyegetettség elszenvedése tényleges veszélyének van kitéve, valóban rászorul a nemzetközi védelemre.

A fentiek alapján a kiegészítő védelem valójában két esetkörre alkalmazandó, amelyek a védelem egyéniesítése mércéjének két ellentétes végpontján helyezkednek el. Egyrészt az 15. cikk a) és b) pontja körében meghatározott sérelmek esetében adható kiegészítő védelem, amelyek bizonyos fokú egyéniesítést is magukban foglalnak (például halálbüntetés, kínzás), és a 15. cikk c) pontja értelmében uralkodó mindenféle egyéniesítést nélkülöző megkülönböztetés nélküli erőszak esetében.

Ezen a ponton érdemes kitérőt tenni az EJEB visszaküldés tilalma gyakorlatára, némiképpen megelőlegezve az alábbiakat. Az *NA v. the UK*-ügyben az EJEB az általános erőszak legszélsőségebb eseteit az EJEE 3. cikke alapján biztosított védelem körébe vonta, és megállapította: „sosem zárta ki annak a lehetőségét, hogy amennyiben az erőszak általános mértéke a kiutasítás célországában az intenzitás kellemő szintjét eléri, az oda történő bármilyen visszaküldés szükségszerűen az Egyezmény 3. cikkének megsértését eredményezi. A Bíróság azonban ezt a megközelítést csak az általános erőszak legszélsőségebb eseteiben fogadja el, amikor az embertelen

⁷⁴ Uo.

bánásmód valós veszélye áll fenn pusztán amiatt, hogy egy személy visszatérése esetén ilyen erőszaknak lenne kitéve.”⁷⁵

Az EJEB tehát a visszaküldés tilalma körében ad védelmet arra az esetkörre, amely a Kvalifikációs irányelv kiegészítő védelmének legkevésbé egyéniesített esete köré az Európai Unió Bírósága szerint. Adódik a kérdés, hogy valójában önálló védelmi formát teremt-e a kiegészítő védelmi státusz, vagy az EJEE 3. cikke körében értelmezett visszaküldés tilalmának sajátos esetköréről van szó. Illetve a kiegészítő védelem megalapozásához szükséges súlyos sérelem három esete valójában ténylegesen elkülöníthető eset-e, miközben az EJEB gyakorlatában ezek mind az EJEE 3. cikke alapján értelmezett visszaküldés tilalma körébe tartoznak. Az EJEB maga is reflektált ezekre kérdésekre a *Sufi and Elmi*-ügyben, amikor megállapította, hogy bár saját hatásköre az EJEE értelmezésére korlátozódik, és pontosan ezért nem lenne helyénvaló állást foglalnia a Kvalifikációs irányelv 15. cikk c) pontjának terjedelmével vagy hatályával kapcsolatban, nincs meggyőződve arról, hogy az EJEE 3. cikkének az *NA*-ügyben kifejtett értelmezése nem biztosít az irányelv által nyújtott, az Európai Unió Bírósága által az *Elgafaji*-ügyben kifejtett értelmezését is figyelembe vevő, azzal összehasonlítható védelmet.⁷⁶

4 Összefoglaló gondolatok

Az Európai Unió Közös Menekültügyi Rendszerének alapvetése a magas szintű, a Genfi Egyezmény fogalmi kereteit meghaladó nemzetközi védelmi szabályrendszer fenntartása. A menekült meghatározás keretében az üldözés, a megalapozott félelem, az üldöztetés, illetve a súlyos sérelem forrásai, a védelem nyújtóinak meghatározása, a konvenciók menekültjogállástól független kiegészítő védelmi jogállás megalakítása mind a nemzetközi védelem kiterjesztésének és a Genfi Egyezmény meghataladásának a bizonyítékai. Az uniós jogalkotás tizenöt éve töretlen célkitűzése a „menekült”-meghatározás és a kiegészítő védelmi státusz tekintetében megvalósult. A nemzetközi védelemnek az Unióban biztosított fogalmi kerete önmagában a szabálygyűttes alappillére, de annak érvényesítéséhez döntően hozzájárulnak azok a közös eljárási szabályok, amelyek a menekültügyi eljárás lefolytatására vonatkoznak. E tanulmány ezekkel részletesen nem foglalkozott, mindössze az eljáráshoz fűrés összefüggésében állapította meg, hogy e kérdésben még bőven van tennivalója

⁷⁵ *NA v. the UK*, Judgment of 17 June 2008, no. 25904/07. §§ 106–107.

⁷⁶ *Sufi and Elmi v. the UK*, Judgment 28 June 2011, nos. 8319/07, 11449/07. § 226.

az európai jogalkotónak a védelmi szint emelése érdekében. A védelem másik aspektusa a visszaküldés tilalmának alapjogi, tehát a menekültügy keretében biztosított védelmi státuszokon kívüli biztosítása, amelyet e tanulmány második része dolgoz fel.

A legális migráció uniós harmonizációja

A hatáskörmegosztás jellemzői az európai legális migrációs politikában

1 A legális migráció közösségi politikává válása

„A migráció széles körű és mélyreható gazdasági és szociális folyamatokat eredményez. Előnyeinek felismerése és hasznosítása elengedhetetlen az Európai Unió számára, ahogy hátrányainak elhárítása is, ennek érdekében pedig hatékony migrációs fejlesztési politikára van szükség, amely összhangban áll a minden egyént megillető emberi és szociális jogokkal.”¹

Az Amszterdami Szerződés az uniós politikából a közösségi politikák, vagyis az első pillér sorába emelte a korábbi harmadik pillér nagy részét, így a legális migrációra vonatkozó uniós politikát is. E mérföldkő eredményeképpen kezdődhetett meg öt éves programok keretében a politikai irányvonalak kijelölése a migrációs tárgyköröket is magába foglaló, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség kiépítése céljából. Először a Tamperei Program gyorsította fel 1999-től a migrációt érintő szabályok kidolgozását és elfogadását. Az első öt éves időszak alatt sikerült lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait és előkészíteni a határellenőrzés harmonizációját.

Ezt követően 2004-től a Hágai Program² már az európai biztonságra helyezte a hangsúlyt, célja az Unió és a tagállamok közös képességeinek javítása volt, így rögzítette, hogy „az Unió egészén belül a szabadságot, a jog érvényesülését, a külső határok ellenőrzését, a belső biztonságot és a terrorizmus megelőzését egymástól elválaszthatatlannak kell tekinteni”. A Hágai Program a migrációs áramlatok igazgatásának négy fő pillérét határozta meg: a közös uniós integrált határigazgatási rendszert, a közös visszatérési politikát, a közös bevándorláspolitikát, valamint a közös európai menekültügyi politikát.

¹ Jagusztin Tamás – Bodnár Gergely: Az illegális migráció elleni küzdelem jogi és politikai eszközei az Európai Unióban. In: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok (szerk. Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter). HVG-ORAC, Budapest 2008. 179.

² Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. 2005 HL C 53. 1–14.

A 2009 decemberében elfogadott és a szakpolitikai irányvonalakat a 2010–2014 közötti időtartamra lefektető Stockholmi Program³ már a polgárt állította a középpontba, és a címében is megjelenítette e célkitűzést: „*A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa*”. A Stockholmi Program szerint „*az Uniónak folytatnia kell a tagállamaiba történő jogszerű beutazás megkönnyítését, ezzel párhuzamosan intézkedéseket hozva az illegális bevándorlás és a szervezett bűnözés ellen és fenntartva a magas szintű biztonságot.*”⁴

Az Európai Tanács ezt követően 2014. június 26–27-i következtetéseiben meghatározta a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok stratégiai iránymutatásait. Az Ypres Iránymutatásoknak is nevezett, programnak valójában nem nevezhető dokumentumban nem szánták el magukat jelentős előrelépésre a tagállamok a bel- és igazságügyi együttműködés területén, elsősorban a már meglévő jogi keretrendszer hatékony végrehajtására helyezték a hangsúlyt. Az időközben fokozódó migrációs kihívásokra reagálva így az Európai Bizottság 2015. május 13-án közzétette az Európai Migrációs Stratégiát,⁵ amely négy főbb intézkedést igénylő terület mentén kívánt politikai és jogalkotási célokat tűzni korunk egyik legnagyobb kihívásával, a migráció kezelésével kapcsolatban. Az Európai Migrációs Stratégia negyedik pillére a legális migrációra vonatkozó új európai politika, amely arra a kérdésre keresi a választ, hogyan tudunk a fejlődő gazdaságú, ám csökkenő népességű Európa felé szabályozott, legális migrációs utakat biztosítani.⁶

Jelen tanulmány a migrációs válság miatt egyre inkább háttérbe szoruló, ám az uniós harmonizációs feladatok tekintetében továbbra is stabil pillért képező szabályozási terület harmonizációjának hatáskörmegosztással kapcsolatos kérdéseit járja körbe. E kérdéskörök ugyanis egyrészt a jelenlegi jogalkotás és jogalkalmazás során is folyamatos értelmezést, magyarázatokat igényelnek, másrészt a megosztott hatáskörből fakadó harmonizációs technika és a tagállami szabályozási terep szűkítésének módja is változik idővel.

³ A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. 2010 HL C 115. 1–38.

⁴ Uo. 5.1. fejezet.

⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Európai Migrációs Stratégia. COM(2015) 240.

⁶ Laura Gyeney – Tamás Molnár: The Immigration and Asylum Policy of the European Union. In: *Union Policies* (szerk. Petra Lea Láncoš – Kinga Debisso – Laura Gyeney – Marcel Szabó). Eleven International, The Hague 2016. 183.

2 A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának harmonizációja

2.1 A harmonizáció jellege

Az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „*az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem*”. Az Amszterdami Szerződés óta az Unió megosztott hatáskörébe tartozó bevándorlási politikán⁷ belül a nem uniós polgárok schengeni rövid távú (180 napon belül 90 napot) meghaladó jogszerű tartózkodását szabályozó legális migrációs szakpolitika területén létrehozott harmonizációjára a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta már rendes jogalkotási eljárás keretében kerül sor.

Ennek megfelelően jelenleg az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdésében foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács egyenrangú társjogalkotókként fogadhatnak el irányelveket a beutazás és a tartózkodás feltételei, valamint a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályok tekintetében, továbbá a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása tárgyában, ideértve adott esetben a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is.⁸

Az uniós polgároknak és családtagjaiknak szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát uniós szinten harmonizáló Szabad Mozgás Irányelvvel⁹ ellentétben az e joggal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan az Unió nem tartalmaz egységes szabályokat, csupán egyes érdekek és értékek mentén kiválasztott migráncsoportokra – például családegyesítőkre, tanulmányokat folytatókra, kutatókra, egyes munkavállalói csoportokra – vonatkozóan alkot harmonizált szabályokat. A tagállamok és az Unió közötti megosztott hatáskörbe tartozó szabályozási területen tehát az Európai Bizottság időről időre kiválaszt egy-egy tartózkodási célt,

⁷ Berta Krisztina – Molnár Tamás – Tóttós Ágnes: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig. *Migráció és Társadalom* 2012/2.

⁸ EUMSZ 79. cikk (2) bek. a) és b) pont. 2012 HL C 326.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2004 HL L 158. 77–123.

és az ahhoz kötődő beutazási és tartózkodási szabályokat harmonizálni javasolja. Ennek megfelelően a legális migráció uniós harmonizációja szektorális vagy szelektív szabályozási módszer szerint kerül megvalósításra.

Ameddig meg nem születik az uniós szabályozás valamely tartózkodási cél szerinti beutazási és tartózkodási szabályok tekintetében, addig a tagállamok saját nemzeti érdekeik mentén szabályozhatják a legális migrációra vonatkozó rendelkezéseket, illetve az uniós harmonizációval nem érintett szabályok tekintetében továbbra is a tagállamok nemzeti hatáskörben dönthetnek a tartózkodás és a letelepedés feltételeiről, szabályairól. Mindezek eredményeképpen igen komplex tagállami szabályozást látunk, amely gasztronómiai hasonlaltal élve leginkább egy változatos feltétellel elkészített pizzához hasonlítható. Az Unió a szektorális megközelítés eredményeképpen a nem uniós polgárok beutazási és tartózkodási szabályainak csupán egy-egy szeletét fedi le, a fennmaradó területeken pedig a tagállamok a saját ízlésük szerint, saját recept alapján alkothatnak nemzeti szabályokat.

A képet továbbá árnyalja, hogy egyes kérdések tekintetében az uniós harmonizáció által már lefedett területeken a tagállamok az elsődleges jogban garantált módon fenntartják hatáskörüket. Ilyen például a harmadik országbeli állampolgárok társadalmi integrációja, ahol az Unió csupán a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására állapíthat meg uniós szintű szabályokat, a szerződések kizárják azonban a tagállamok rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.¹⁰ A legális migráció uniós politikája szempontjából még talán ennél is fontosabb az a tagállami hatáskörmegőrzés, amelyet a gazdasági célból érkezők esetében meghatározható plafonszámok tekintetében rögzít az elsődleges jog, amely szerint a megosztott hatáskörben fennálló uniós harmonizáció nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát.¹¹ *„Ebből a rendelkezésből tehát az következik, hogy az Unió egészen addig hatáskörrel rendelkezik a foglalkoztatási célzattal történő harmadik országbeliek bebocsátására vonatkozó jogszabályok megszövegezésére, amíg a tagállamok szuverenitása a gazdasági migránsok számának meghatározását illetően garantált.”*¹²

A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának uniós harmonizációja a jogközelítés mélységét tekintve sem teljes körű: míg a három hónapot meg nem haladó tartózkodásra, így a schengeni vízumok kiadása egységesítés révén teljes körű,

¹⁰ EUMSZ 79. cikk (4) bek. 2012 HL C 326.

¹¹ EUMSZ 79. cikk (5) bek. 2012 HL C 326.

¹² Gyeney Laura: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Pázmány Press, Budapest 2014. 87.

addig a három hónapot meghaladó legális migráció egyes tartózkodási célokra vonatkozóan megvalósított harmonizációja irányelvekkel történik, így rugalmasságot biztosít a tagállamok számára. Mindez azonban eltérő tagállami részletszabályokhoz, illetve a tagállami gyakorlatok tekintetében eltérő jogalkalmazáshoz is vezethet. Többek között erre vezethető vissza, hogy az egyik tagállam által kiállított tartózkodási engedély csak minimális¹³ Unión belüli mobilitási jogot eredményez valamely más tagállamban, jellemzően ugyanakkor elsősorban a kiállító tagállam területén történő tartózkodást tesz lehetővé.

2.2 A legális migráció uniós harmonizációjának eredményei

A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv¹⁴ (a továbbiakban: Családegyesítési Irányelv), azaz az első harmonizációs eredmény a legális migráció uniós politikáját illetően talán legnagyobb eredménye, hogy meghatározott esetekben a tagállamok részére mérlegelési mozgáster nélkül előírja a családegyesítő bizonyos családtagjai családegyesítésének engedélyezését, azaz befogadási kötelezettséget teremt, mivel az irányelv a tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettségeket ír elő, amelyeknek világosan meghatározott alanyi jogok felelnek meg.¹⁵ A szintén 2003-ban elfogadott, a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv¹⁶ (a továbbiakban: Huzamos Tartózkodási Irányelv) szerint a nem uniós polgárok¹⁷ integrációs eredményeinek jutalmazása és további

¹³ Csak egyes tartózkodási célra kiállított tartózkodási engedélyek (pl. tanulmányok folytatása, kutatás, magas képzettséget igénylő munkavállalás, vállalaton belüli áthelyezés) biztosítják, és csak meghatározott ideig (pl. 90 nap vagy hat hónap) valamely második tagállam területén történő tartózkodást további engedélyezés lefolytatása nélkül.

¹⁴ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról. 2003 HL L 251. 12–18.

¹⁵ C-540/03. *Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben hozott ítélet 60. pontja is megerősítette ezt. Az elfogadott irányelv azonban nemcsak szűkre szabja a családtag fogalmát, de számos tekintetben rögzít olyan rendelkezéseket is, amelyekkel a tagállamok korlátozhatják a családegyesítés tényleges gyakorlását.

¹⁶ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. 2004 HL L 16. 44–53.

¹⁷ A Huzamos Tartózkodási Irányelv hatályát a nemzetközi védelmet élvezőkre is kiterjesztette, elismerve azt, hogy a huzamos tartózkodási jogállás meghatározott idő elteltével történő megszerzésének lehetősége valamely tagállamban a nemzetközi védelmet élvező személyek teljes integrációjának is fontos eleme a fogadó tagállamban. A menekült vagy kiegészítő védelemben részesített személyek mindezek eredményeként úgy szerzik meg a huzamos tartózkodási jogállást, hogy nemzetközi védelmi státuszuk továbbra is fennmarad. Lásd Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról. 2011 HL L 132. 1–4.

integrációjuk elősegítése céljából az öt éven át jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok az irányelvben lefektetett egyéb feltételeknek is megfelelően huzamos tartózkodási jogállást szerezhetnek, amelynek eredményeképp számos területen élveznek a tagállami állampolgárokkal egyenlő bánásmódot.

A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelv¹⁸ (a továbbiakban: Tanulmányi Irányelv) volt a harmadik jogalkotási aktus, amelynek általános célja, hogy Európa a tanulmányok világszintű kiválósági központjává váljon. A Tanulmányi Irányelv kötelező módon szabályozza a harmadik országbeli hallgatóknak a tagállamok területén tanulmányok folytatása céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeit, ugyanakkor további három személyi kör – diákcseré keretében érkező középiskolás tanulók, javadalmazás nélküli gyakornokok és önkéntes szolgálatot végzők – tekintetében opcionálisan alkalmazható szabályokat rögzít. A tudásalapú migráció további elősegítését tűzte célul a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közöség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Kutatói Irányelv). Az irányelv speciális mechanizmust vezetett be: a tagállamok által jóváhagyott kutatószervezetek fogadási megállapodásokat köthetnek a kutatókkal, amelyek alapján a kutatóknak a tartózkodási engedélyen felül már nincs szükségük munkavállalási engedélyre. A tudásalapú migráció elősegítése, a fennálló akadályok csökkentése és a kutatók és hallgatók Unión belüli mobilitásának elősegítése érdekében 2016-ban elfogadásra került a 2016/801 EU-irányelv,¹⁹ amely 2018. május 23-tól felváltja a Kutatói Irányelvet és a Tanulmányi Irányelvet, illetve kiterjeszti az uniós szinten harmonizált rendelkezések hatályát a harmadik országbeli gyakornokokra is.

Egy 2004-ben lefolytatott konzultáció eredményeképp megszületett a Bizottság Közleménye – Politikai terv a legális migrációról²⁰ (a továbbiakban: Politikai Terv), amely több, elsősorban munkavállalás céljából érkező harmadik országbeliekre vonatkozó irányelv tervét rögzítette. Ezek közül elsőként a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelvet (a továbbiakban: Kék

¹⁸ A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről. 2004 HL L 375. 12–18.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2016/801/EU irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseréprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről. 2016 HL L 132. 21–57.

²⁰ A Bizottság Közleménye – Politikai terv a legális migrációról. COM/2005/0669.

Kártya Irányelv) fogadta el a Tanács. A Kék Kártya Irányelv célja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő befogadásának és mozgásának elősegítésével hozzájáruljon a munkaerőhiány megoldásához annak érdekében, hogy az Uniót vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező ilyen munkavállalók számára és fenntartsa az Unió versenyképességét és gazdasági növekedését. A 2009-ben elfogadott uniós kékkártya-rendszer azonban egyelőre nem bizonyult elégségesnek és vonzónak, kihasználtsága alacsony, az Európai Bizottság éppen ezért 2016 júniusában új irányelv tervezetben²¹ javasolta a kékkártya-rendszer reformját, amelyet jelenleg is tárgyal az Európai Parlament, illetve a Tanács.

2011. december 13-án megszületett a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló 2011/98/EU-irányelv (a továbbiakban: Összevont Engedély Irányelv).²² Az Összevont Engedély Irányelvnek alapvetően kettős célja van, így egyfelől a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalásra is jogosító tartózkodási engedély iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárásrendjének szabályozása, másrészt az ilyen összevont kérelmezési eljárás eredményeként kiállított összevont engedély révén megszerzett státuszhoz kapcsolódó jogok harmonizált lefektetése. Az Európai Bizottság 2010-ben két irányelvtervezetet is előterjesztett, bár ezekkel egymástól igen csak eltérő célcsoportokat kíván lefedni, az egyikkel a szezonális munkavállalókat, míg a másikkal a multinacionális vállalatok menedzsereit és szakértőit. Mindkét irányelv 2014-ben került elfogadásra, és 2016-tól kell a tagállamoknak alkalmazniuk. A vállalaton belüli áthelyezettekre vonatkozó irányelv (ún. ICT-irányelv)²³ olyan vállalatcsoportok harmadik országbeli menedzsereinek, szakértőinek, illetve bizonyos gyakornokainak beutazását és tartózkodását szeretné előmozdítani, amelyek az Unión kívül és belül is rendelkeznek szervezeti egységekkel, ezáltal megkönnyíti a vállalaton belüli szakértelem transzfert mind az Unióba irányulóan, mind az Unión

²¹ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelvére a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. COM/2016/0378.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól. 2011 HL L 343. 1–9.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről. 2014 HL L 157. 1–22.

belül egyes tagállamok között, és ezáltal hozzájárul az EU versenyképességének növeléséhez. A szintén 2014-ben elfogadott Szezonális Munkavállalói Irányelv²⁴ ezzel szemben az alacsonyan képzett vagy szakképzetlen munkavállalók szezonális munkavállalás céljából történő beutazását és rövid ideig történő tartózkodását szorgalmazza a tagállamok által meghatározott, szezonális munkát igénylő szektorokban.

3 A hatáskörmegosztás jellemzői

3.1 A beutazási és tartózkodási feltételek zárt listája

A meghatározott migráncsoportokra vonatkozóan harmonizált szabályokat lefektető, legális migrációt szabályozó uniós irányelvek a beutazási és tartózkodási feltételek harmonizált listájának módszerét alkalmazzák. Ezeket a harmonizált befogadási szabályokat az elutasítási, visszavonási és meg nem újítási indokok harmonizált listája egészíti ki annak érdekében, hogy egységes megközelítést hozzon létre uniós szinten az adott migráns célcsoporttal kapcsolatban. E szabályozási mód igénye az EU elsődleges jogából fakad, mivel az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban”. A közös bevándorlási politika létrehozása tehát a harmonizáció végső célja, és ez a cél csupán azáltal valósítható meg, ha a tagállami nemzeti jogok közelítése uniós szinten meghatározott, világos feltétellistát eredményez, így hozva létre transzparens és egyszerűsített szabályozási rendszereket.

Mivel a legális migráció területén az irányelvek célja a harmadik országbeli állampolgárok meghatározott csoportjai számára olyan befogadási eljárások felállítása, amelyek közös definíciókon és harmonizált feltételeken alapulnak, valamint hogy tartózkodási feltételeket és jogosultságokat rögzítsenek, ha az irányelvek nem tartalmaznának a befogadási feltételek és az elutasítási, visszavonási és meg nem újítási okok tekintetében zárt listákat, olyan mértékben különböző szabályozások jönnének létre nemzeti szinten az átültetés után is, amely nem eredményezné a kitűzött célokat, így tehát az irányelveket tulajdonképpen megfosztanánk attól, hogy bármi-

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok időnymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. 2014 HL L 94. 375–390.

lyen hatást is kifejtsenek. Ennek megfelelően bármilyen eltérési lehetőséget az egyes irányelvekben lefektetett rendelkezésektől kifejezetten az adott irányelvben kell lefektetni, vagy az opcionális klauzulák révén, vagy az adott rendelkezés megjelölésével a kedvezőbb rendelkezéseket megengedő cikkben.

A legális migrációs irányelvekben szereplő listák (befogadási feltételek, elutasítási / meg nem újítási / visszavonási okok) zárt jellegét pár éve az Európai Unió Bírósága is megerősítette a *Ben Alaya*-ügyben²⁵ hozott 2014. évi ítéletében. Az alapügyben Németország egy tunéziai állampolgár tanulmányok folytatása céljából történő befogadását olyan elutasítási okokra alapította, amelyeket a Tanulmányi Irányelv nem tartalmaz. Az EU Bíróságának ítélete azonban rögzíti, hogy bár a Tanulmányi Irányelv „a tagállamok számára mérlegelési mozgásteret biztosít a beutazási kérelmek vizsgálata tekintetében”, a rendelkezésre álló mérlegelési mozgáster kizárólag az adott irányelvben szereplő kimerítő feltételek, valamint ennek keretében a releváns tények értékelésére vonatkozik.²⁶

Figyelembe véve, hogy a feltételek zárt listája módszerének alkalmazása meggátolja a tagállamokat abban, hogy a jelenlegi nemzeti szabályaikat továbbra is alkalmazzák, a tagállamok csak akkor tudják jól megszokott szabályaikat és gyakorlataikat az irányelv átültetését követően is fenntartani, ha azok az irányelv elfogadása során annak részévé válnak. Ez pedig egyenes út ahhoz, hogy az egyes tagállamok a legkülönbözőbb kérésekkel álljanak elő a tárgyalások során a zárt listában meghatározott feltételek, illetve az elutasítási / visszavonási / meg nem újítási okok listájának bővítése érdekében. Amit végül kapunk, az az irányelvekben szereplő számos opcionális klauzula, mivel a legtöbbször az a kompromisszumos megoldás születik, hogy ne kényszerítsük rá ezeket az eddig csak egy-két tagállamban létező szabályozásokat minden tagállamra, de mindazok számára, akik alkalmazni szeretnék azokat, ez lehetővé váljon az irányelv hatályba lépését követően is.

3.2 A párhuzamos nemzeti szabályozás fenntartásának kérdésköre

Még e kompromisszumos megoldások ellenére is léteznek olyan nemzeti érdekek és célok, amelyek nem egyeztethetők össze az adott irányelvben rögzített harmonizált feltételrendszerrel, vagy legalábbis egyes tagállamok ezt állítják. Néhány kutató is azon a véleményen van, hogy „egy mindenkre illő megközelítés nem igazán lehet

²⁵ C-491/13. *Mohamed Ali Ben Alaya v. Bundesrepublik Deutschland*-ügyben 2014. szeptember 10-én hozott ítélet.

²⁶ Uo. 33. pont

megfelelő. Ehelyett a legtöbb uniós tagállamnak megvan a saját komplikált szabályrendszere és programja, hogy a nem állampolgárok belépését és munkavállalását szabályozzák, és kevés hozzáadott értéket látnak az EU számára nagyobb szerep biztosításában.”²⁷ Következésképpen ezek a tagállamok követelik a jogot arra, hogy továbbra is fenntartsanak vagy újonnan bevezessenek olyan nemzeti szabályozásokat, amelyek párhuzamosan léteznek az uniós szinten harmonizált befogadási rendszer mellett.

A legális migráció szabályozási köre az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, azaz a migráció területét érintő kérdéseket a tagállami és az uniós szabályozás egyaránt rendezheti, ugyanakkor a tagállam szabályozási joga csak addig áll fenn, amíg az Unió ki nem szemeli azt a jogterületet uniós szinten harmonizálандóként. Így tehát az Unió joga elsődlegesen e hatáskörök szabályozása, a tagállamoké pedig feltételes, mivel csupán addig áll fenn, amíg az uniós szervek szabályozást nem hoznak az adott kérdésben. Blutman László azonban felveti az e hatáskörátruházás eredményeként fellépő problémát. „A hatáskör Unióra való átruházása önmagában nem ad választ egy másik problémára: azon kérdésekben, melyekben a hatáskör-átruházás megtörtént, mennyiben kizárt a későbbiekben a tagállam szabályalkotása. A hatáskör-átruházás történhet úgy, hogy kizárja a jövőbeni tagállami szabályozást [...]. A hatáskör-átruházás történhet úgy is, hogy a tagállami szabályozást továbbra is megengedi valamilyen formában [...]”²⁸ A párhuzamosan fennálló uniós és tagállami hatáskör is többféle módon viszonyulhat egymáshoz, amelynek bonyolult rendszerét Blutman két nagyobb csoportra osztja:²⁹ a versengő/átfedő hatáskörök esetére, ahol az uniós és tagállami hatáskör átfedi egymást, és a szomszédos hatáskörökre, ahol a szabályozási terület egyes részterületein az Uniónak van hatásköre, míg más részterületeken a tagállamoknak.

Az uniós jogi aktus által létrehozott szabályrendszer mellett ugyanarra a migráns személyi körre párhuzamosan felállítható nemzeti befogadási rezsím tipikusan a versengő/átfedő hatáskörök problémáját illusztrálja. A 2003-ban elfogadott Huzamos Tartózkodási Irányelv 17. preambulumbekzdése bár leszögezte, hogy „a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzése feltételeinek harmonizálása erősíti a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat”, azt tényként kezelte, hogy „egyes tagállamok állandó vagy korlátlan érvényességű engedélyeket bocsátanak ki olyan feltételekkel, amelyek kedvezőbbek az ezen irányelv által előírtaknál. A Szerződés nem zárja ki a kedvezőbb nemzeti rendelkezések alkalmazásának lehetőségét. Azon-

²⁷ Christina Boswell – Andrew Geddes: *Migration and Mobility in the European Union*. Palgrave Macmillan, London 2011. 94.

²⁸ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest 2014. 167.

²⁹ Blutman: i. m. 167.

ban ezen irányelv alkalmazásában elő kell írni, hogy a kedvezőbb feltételekkel kibocsátott engedélyek nem jogosítanak fel más tagállamokban való letelepedésre.” A Huzamos Tartózkodási Irányelv alapvetően nem törekedett a huzamos tartózkodási jogosultság teljes körű harmonizálására, hanem az irányelv által létrehozott, Unión belüli mobilitásra is jogosító uniós huzamos tartózkodási engedélyen túl eleve lehetővé tette a további, nemzeti szabályozáson alapuló huzamos tartózkodási jogosultságok létezését, mivel a tagállamok számos okból megkönnyíthetik egyes migránsok huzamos letelepedését, amely érdekeket az Unió nem szándékozott felülírni.

A fentiekhez hasonlóan a Kék Kártya Irányelv 7. preambulumbekkezdése is rögzíti, hogy „ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, hogy fenntartsák munkavállalási célú nemzeti tartózkodási engedélyeiket, vagy újakat vezessenek be. Az érintett harmadik országok állampolgárai számára lehetővé kell tenni, hogy EU kék kártya vagy nemzeti tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtsanak be.” A Tanács akkor még kizárólagos jogalkotóként tehát olyan irányelvet hozott létre, amelynek rendelkezései mellett a tagállamok saját nemzeti rezsimjüket is fenntarthatták a magasan képzett munkavállalók vonzására, sőt e rendelkezés azt sem zárta ki, hogy akár új nemzeti rendelkezéseket is bevezethessenek például éppen a Kék Kártya Irányelv átültetésekor, amelyek végeredményben konkuráló szabályai lettek az irányelv rendelkezéseinek.³⁰

Amíg azonban a korábbi jogalkotás esetében a Tanács kizárólagos jogalkotóként járt el, addig a jelenleg tárgyalt irányelvek rendelkezéseiben a Tanács és az EP már közösen kell, hogy megállapodjon a rendes jogalkotási eljárás keretében. Következésképpen még akkor is, ha a tagállamok motivációja a párhuzamos nemzeti rezsim fenntartásával leginkább az egyszerűbb befogadási eljárás fenntartása / létrehozása a szigorúbb uniós szabályrendszerrel szemben, amennyiben az a harmonizációval szembemegy, és megfosztja az uniós rendelkezéseket azok teljes körű érvényesülésétől, akkor sem a Bizottság, sem az Európai Parlament nem fogja támogatni a párhuzamos nemzeti sémák fenntartását. Ennek megfelelően a már rendes jogalkotási eljárás lefolytatásával a Tanács és az EP által közösen elfogadott ICT-irányelv rendelkezései³¹ kizárólag az irányelv személyi hatálya alá nem tartozó munkavállalók

³⁰ Lásd e tekintetben különösen az Ausztria által a Kék Kártya Irányelv átültetésével egyidőben bevezetett piros-fehér-piros kártya kérelmezésének lehetőségét a magasan képzett munkavállalók részéről. www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration-red-white-red-card.html

³¹ „Ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy vállalaton belül áthelyezett személy számára szóló, az ezen irányelvben szabályozott engedélytől eltérő, munkavállalási célú tartózkodási engedélyeket állítsanak ki azon harmadik országbeli állampolgárok részére, akik nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá.” ICT-irányelv 2. cikk (3) bek. 2014 HL L 157.

esetében teszik lehetővé a tagállamok számára nemzeti szabályrendszerek meghatározását. Az uniós jogalkotás és a nemzeti szabályrendszerek létrehozatala így a versengő/átfedő hatáskörtől a szomszédos hatáskör felé történő elmozdulást tükrözik.³²

4 Az irányelvek szabta kereteken belüli tagállami mozgástér

4.1 Szigorító opcionális klauzulák

Ahogy jelen tanulmány már szólt róla, egyrészt a harmonizáció irányelvi jellegéből fakadóan, másrészt a tagállami szabályozásban megszilárdult szabályok feladásakor tanúsított csökönység okán és az elérendő kompromisszum érdekében a legális migrációt szabályozó uniós irányelvek számos opcionális klauzulát tartalmaznak. Legjellemzőbb módon a kötelezően alkalmazandó rendelkezések mellett a tagállamok az irányelv szabta kereteken belül további feltételekkel egészíthetik a beutazási és tartózkodási feltételeket (például megfelelő lakhatási körülmények igazolása), az elutasítási vagy a tartózkodási engedély meg nem újítási kötelező eseteihez az irányelvi opcionális rendelkezések közül továbbiakat adhatnak hozzá, illetve az engedély visszavonásakor is alkalmazhatják az irányelvben rögzített opcionális jogalapokat, amennyiben ezeket az átültetéskor a nemzeti szabályozásukban is megjelenítették. Valamely opcionális beutazási és tartózkodási többletkövetelmény, illetve valamely opcionális elutasítási / meg nem újítási / visszavonási jogalap átültetése és alkalmazása tulajdonképpen az irányelvi kötelező szabályrendszerhez képest az átültetés révén kialakult nemzeti szabályok szigorúbb szabályrendszert eredményeznek.

Még azelőtt, hogy az Európai Parlament teljes jogú jogalkotóvá vált volna a Tanács mellett az Unió legális migrációs politikáját illetően, szoros figyelemmel kísérte annak eredményeit, különös tekintettel az emberi jogokra, azon belül is a gyermekek jogaira. Az EP a C-540/03. sz. ügyben a Családegyesítési Irányelv megsemmisítését kérte, amely során a Bíróság nem csupán a jogi aktus szerint opcionálisan alkalmazható megszorító rendelkezések alapvető jogokkal való összhangját állapította meg, hanem az opcionális klauzulák tekintetében a tagállami mozgástérre vonatkozóan is tanulságos következtetéseket vont le.

Míg a Családegyesítési Irányelv 4. cikk (1) bekezdése a tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettségeket ír elő, amelyeknek világosan meghatározott alanyi jo-

³² A jelenleg módosítás alatt álló Kék Kártya Irányelvnél is csupán szomszédos hatáskörben tenné lehetővé a Bizottság a jövőben a nemzeti szabályrendszerek érvényesülését.

gok felelnek meg, mivel az irányelv az általa meghatározott esetekben a tagállamok részére mérlegelési mozgáster nélkül előírja a családegyesítő bizonyos családtagjai családegyesítésének engedélyezését, a megsemmisítési keresetben vitatott, opcionálisan alkalmazható irányelvi rendelkezések szigorúan meghatározott körülmények között részlegesen fenntartják a tagállamok mérlegelési mozgásterét azzal, hogy lehetővé teszi számukra meghatározott többletkövetelmények előírását. A Bíróság pontosan rámutat a legális migráció területén elkezdett harmonizáció nehézségeiből fakadó fokozatos harmonizáció technikájára, amikor megjegyzi, hogy a különböző helyzetek egymás melletti létezése aszerint, hogy a tagállamok élnek-e valamely többletkövetelmény lehetőségével, vagy sem, csupán az addig a kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozó területen történő jogszabály-közelítés nehézségének kifejeződése.

E harmonizációs kihívások tehát végül opcionális klauzulákban öltönek testet, mutatva egy-egy tagállamnak az adott rendelkezés alkalmazásához fűződő olyannyira erős érdekeit, hogy e rendelkezés fenntartásának lehetősége nélkül gyakorlatilag lehetetlenné válna a jogi aktus elfogadásához szükséges kompromisszum elérése. Mindezek eredményeképpen a végrehajtás során is megőrzik a tagállamok a mozgásterüket egy-egy rendelkezés alkalmazása tekintetében, bár e mozgáster kellően behatárolt, és néhány esetben *standstill* klauzulaként³³ megfogalmazott szabály.

4.2 Kedvezőbb rendelkezések

A legális migrációs irányelvek lehetőséget biztosítanak arra is, jellemzően az irányelvek 4. cikkében, hogy az irányelven túli kedvezményeket határozzanak meg a tagállamok. E kedvezményes rendelkezések kétféleképpen valósulhatnak meg: egyrészt a tagállamok vagy az Unió által kötött nemzetközi szerződések rögzíthetik azokat, másrészt az irányelvekben pontosan felsorolt cikkekben rögzített szabályozási kérdéskörökben engedik a tagállamok számára az irányelv átültetésekor vagy azt követően kedvezőbb rendelkezések rögzítését.

A kedvezőbb rendelkezések jellemzően nem a befogadási feltételek körében érvényesülnek, mivel ez gyengítené az irányelv harmonizációs jellegét, ráadásul aláásná a tagállamok egymásba vetett bizalmát: hogyan lehetne elvárni, hogy az egyik tagállam egyoldalú érdekei mentén biztosított tartózkodási jogot igazoló tartózkodási engedély alapján egy másik tagállamban is, akár csak rövid ideig, tartózkodási jogot

³³ Érdemes megjegyezni például, hogy a C-540/03. Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa-ügyben a Parlament hangsúlyozza, hogy a *standstill*-záradék a szokásos *standstill*-záradékoknál kevésbé szigorú, minthogy a nemzeti jogszabálynak csak az irányelv végrehajtásakor kell léteznie.

szerezzen az adott nem uniós polgár? Ehelyett például az adott migráncsoport számára biztosított jogok tekintetében engednek az irányelvtől való pozitív eltérést korlátlan mértékben.

A kedvezőbb rendelkezések másik csoportja a nemzetközi szerződésekben rögzíthető kedvezőbb rendelkezések lehetősége. Az Unió ugyanis akkor is kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.³⁴ Bár a legális migráció tekintetében még nem került sor az Unió részéről olyan nemzetközi szerződés megkötésére, amely például egyes harmadik országbeli állampolgárok hosszú távú tartózkodásának szabályait rögzítette volna, az irányelvek már rendelkeznek arról, hogy amikor a tagállamok gyakorolják nemzetközi szerződéskötési jogaikat, azokat csak korlátozottan gyakorolhatják az uniós harmonizációval már lefedett szabályozási területeken. Az irányelvi harmonizáció személyi hatálya alá tartozó harmadik országbeliek legális migrációja tárgykorében ugyanis egyrészt kizárólag az irányelvek rendelkezéseihez képest kedvezőbb rendelkezéseket írhatnak elő, másrészt, bár ezt *expressis verbis* az irányelvek nem rögzítik, e kedvezőbb rendelkezések is csak azoknak az irányelvi cikkeken rögzített rendelkezéseknek az esetében megengedhető, amelyeknél a tagállamok saját döntésük alapján az irányelv átültetésekor is kedvezőbb rendelkezéseket határozhatnak meg. Amennyiben ugyanis a nemzetközi szerződések bármely irányelvi rendelkezés tekintetében kedvezőbb szabályokat rögzíthetnének, azok aláásnák az irányelvi harmonizációt, például a tartózkodási feltételekre meghatározott zárt feltétellisták tekintetében.³⁵

5 Következtetések

*„Az Unió felségterületei egyre szélesebbé válnak: kezdetben a tagállamok a gazdasági közjogokat adták át, majd bővült külpolitikai és belpolitikai jogosítványokkal is, és a közös politikákon keresztül az Unió mind több, korábban tisztán állami feladatterületet európaízá. ”*³⁶ Az uniós együttműködés rendszere ugyanis az uniós és

³⁴ EUMSZ 2. cikk (2) bek. második része. 2012 HL C 326.

³⁵ E szabályozási kérdéskör kapcsán lásd a Szezonális Irányelv átültetéséből fakadó lengyel problematika elemzését. Ágnes Töttös: The Past, the Present and the Future of the Seasonal Workers Directive. *PJIEL* 2014/1. 45–60.

³⁶ Chronowski Nóra: Az „integrációs hatalom” horizontális és vertikális megosztása. *Európai Jog* 2002/4. 9.

a tagállamok közötti hatáskörmegosztás és hatáskör-átruházás sajátos egyvelegén alapul, amely nemcsak kizárólagos uniós vagy kizárólagos tagállami hatásköröket tartalmaz, hanem a szabályozandó kérdések jelentős része megosztott hatáskörként létezik,³⁷ s ezek esetében folyamatos változást is eredményeznek az újabb és újabb uniós kezdeményezések. Az Uniót tehát nem lehet lezárt rendszerként értelmezni, mivel a szerződések a szervezet számára folyamatos fejlődést biztosítanak.³⁸

Naiv gondolat lenne tehát a migrációs válság közepette is azt gondolni, hogy a tagállamoknak teljes körű joguk van meghatározni, kit engednek be a területükre a legális migránsként érkezők közül. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépésével ugyanis az EU megosztott hatásköri szabályozási tárgykörei közé került a harmadik országbeli állampolgárok legális migrációs szabályozása, a 2000-es években pedig az Unió megkezdte e megosztott hatáskörből fakadó harmonizációs jogainak gyakorlását. Ennek eredményeként nyolc (és egy kiegészítő) uniós irányelv alkalmazására kötelesek jelenleg a tagállamok, amelyek közül kettőt egy új vált fel 2018-tól, illetve az egyik irányelvet felváltó új irányelv tárgyalása jelenleg is folyamatban van. A legális migráció uniós szabályozására tehát különösen igaz, hogy folyamatosan fejlődik és terjeszkedik, vagyis a „brüsszeli térhódítás” szinte megállíthatatlan, bár tény, hogy egyes szenzitív kérdéskörök esetén (mint például a gazdasági célból érkező migránsok legmagasabb számának meghatározása vagy az integráció kérdése) a tagállamok továbbra is fenntartják döntési jogukat.

E folyamatokat látva különösen fontos megvizsgálni, milyen mozgástér marad a tagállamoknak. A zárt feltétellistákkal működő irányelvek esetében kizárólag az irányelvekben rögzített opcionális klauzulák mentén alakíthatják nemzeti szabályrendszerüket. Továbbá az is meglepő lehet, hogy a közös uniós érdekekre tekintettel az irányelvekhez képest kedvezőbb rendelkezések rögzítése a tagállamok saját döntéséből fakadóan vagy nemzetközi szerződés alapján is kizárólag csak meghatározott kérdéskörök tekintetében lehetséges.

A legális migráció uniós harmonizációja tulajdonképpen a megosztott hatáskör érvényesülésének iskolapéldája, annak elsődleges jogban rögzített rendelkezései ugyanis kézzel foghatóan testesülnek meg. *„Ha egy meghatározott területen a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi*

³⁷ Blutman László a kizárólagos uniós hatáskör, a kizárólagos tagállami hatáskör, valamint a megosztott hatáskör hármasan túl egy további, ún. „támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskört” is megkülönböztet, mely esetében a kérdést a tagállami és uniós szabályozás is rendezheti oly módon, hogy egyes részterületeken az uniós szabályozás kiegészíti a tagállami szabályozásokat, a tagállami szabályozás azonban megmarad elsődlegesnek. Blutman: i. m. 165.

³⁸ Chronowski: i. m. 10.

aktusokat.”³⁹ Ennek megfelelően mind uniós szinten harmonizált, mind nemzeti hatáskörben eldöntött szabályelemek érvényesülnek, a differenciálás alapját az képezi, milyen célból érkezik az adott harmadik országbeli állampolgár. „*A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta.*”⁴⁰ A tanulmányban is kifejtett pizzaelmélet szerint tehát amíg a pizza egy-egy szeletének receptjét a tartózkodási feltételeket és szabályokat illetően uniós szinten határozzák meg a társjogalkotók, addig a fennmaradó szeletek nemzeti receptek szerint kerülnek rögzítésre és alkalmazásra.

„*Amikor az Unió egy adott területen fellép, a hatáskör e gyakorlása kizárólag azokra az elemekre terjed ki, amelyekre a szóban forgó uniós fellépés vonatkozik, és ennek megfelelően nem terjed ki a terület egészére.*”⁴¹ E tekintetben az uniós szabályozási koncepció változása is megfigyelhető, mivel a korábbi években a kizárólag a Tanács által egyhangúsággal elfogadott irányelvek esetében a versengő párhuzamos nemzeti hatáskörök fenntarthatóságát folyamatosan felváltja, többek között a rendes jogalkotási eljárás eredményeként, az ugyanazon személyi csoportra fenntartható párhuzamos nemzeti szabályrendszereket kizáró uniós harmonizáció.

³⁹ EUMSZ 2. cikk (2) bek. első mondat. 2012 HL C 326.

⁴⁰ EUMSZ 2. cikk (2) bek. második mondat. 2012 HL C 326.

⁴¹ (25.) Jegyzőkönyv a megosztott hatáskörök gyakorlásáról. 2012 HL C 326.

Menedékkérők őrizete napjainkban

A harmadik országbeli állampolgárok Unión belüli mozgásszabadságának korlátozása bevett gyakorlat a migráció menedzselésében. Sajnos e korlátozás legvégső formája, a szabadság korlátozása őrizeti körülmények között egyre elterjedtebb. Az őrizet csak addig tekinthető jogszerűnek, amíg az elrendelésre okot adó körülmény fennáll, arányos, szükséges és egyéb alternatív, mozgásszabadságot korlátozó formák alkalmazása nem célravezető, így az őrizet a legvégső igénybe vehető eszköz a hatósági eljárás végrehajtásának biztosítására. Az őrizet helyszíne és elnevezése helyett a fogvatartási körülmények, módok és mértékek vizsgálatát követően állapítható meg, hogy őrizetnek minősül-e az adott fogvatartási forma. Ezek azok a minimális szten-derdek, amelyek a nemzetközi és európai jogi kötelezettségeinket értelmező bírósági ítéletekben megjelennek. Az értékelés keretét jelentő európai és magyar jogi szabályozás bemutatását követően a strasbourgi esetjog¹ alapján vizsgáljuk a harmadik országbeli állampolgárok kisebb csoportjának, a menedékkérőknek az őrizetét.

1 A bevándorlás joga napjainkig

Minden államnak joga, az állampolgárai szempontjából pedig kötelessége a határainak védelme, ami szorosan kapcsolódik a vándorlás jogához és a szuverenitás elvéhez. Grotius, Vittória elméletét továbbfejlesztve, a kivándorlás jogát az egyéni szabadság alapjának tekintette, és megerősítette a bevándorlás jogával, ami az ősi vendégjogon alapul. Grotius számára a kivándorlás korlátozható volt közösségi érdekből. Vettel szerint az egyéni védelmet biztosítani képtelen állam polgára elhagyhatta az országát, és ilyen esetekben az államoknak a biztonságos bejutást garantálniuk kellett, s csak az államra veszélyesek kizárása lehetett ennek a kötelezettségnek a korlátja. A szükségesség elve is Vettelhez kötődik, aki az illegális bevándorláshoz való jogot akkor tartotta elfogadhatónak, ha egyáltalán nincs más mód a veszélytől való menekülésre vagy a saját élet fenntartására.²

¹ A cikk elkészítéséhez nyújtott segítségéért köszönet illeti dr. Kóhalmi Barbarát és dr. Szabó Attilát.

² Vincent Chetail: The Architecture of International Migration Law: A Deconstructivist Design of Complexity and Contradiction. *American Journal of International Law* (111) 2017. 19.

Az Európai Unióban a *schengeni acquis* és a legális migrációra vonatkozó joganyag mellett a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) szabályozza a menedékkérők migrációját, a tagállamokkal megosztott hatáskörben gyakorolva ezt a jogkört.³ A KEMR, amely komplex jogszabály- és szakpolitikai rendszer a menekültügy szabályozására, a legális migrációt alkotó uniós jogszabályokkal is számos ponton összefügg. Hosszú évek óta a bel- és igazságügyi szakpolitika egyik célkitűzése a legális migrációs csatornák között olyan lehetőségek biztosítása, amelyek csökkentik azoknak az illegálisan érkező migránsoknak a számát, akik menedékkérelmet nyújtanak be, és ami a legmarkánsabban az Európai Migrációs Menetrendben jelent meg.⁴ Azonban a Menetrendben foglaltak teljes körű végrehajtása akadozó, és ebben a helyzetben a tagállamok a menedékkérők fogvatartása felé fordulnak, ami nem hatékony eszköz a migráció kezelésére.⁵

Az őrizet jogalapjaként nemzetközi szinten is gyakran alkalmazott érv, hogy illegális bevándorlókról van szó, akik engedély nélkül lépnek az ország területére, vagy anélkül maradnak ott, ezért tartózkodásuk jogellenes. A menedékkérellem benyújtása miatti jogellenes belépés olyan eset, amely rávilágít a följből vázolt, régi feszültségre, és amely ma már az állam határvédelmi előjogai és a szabadsághoz való univerzális jog között feszül.⁶

Tehát a vesztfáliai időkre visszanyúló szuverenitásfelfogás szerinti állami diszcrecionális jogkör felé tart a bevándorlási diskurzus, amelyben az állami szuverenitás része annak eldöntése, hogy ki léphet be az állam területére.⁷ E jog korlátja például a PPJNE és az EJEE, amelyek bár a belépés jogát nem mondják ki, állampolgárságra tekintet nélkül alkalmazandók minden, a részes állam területén tartózkodó személyre, a helyzetétől függetlenül.

Magyarországon a határzárás bűncselekmények bevezetése kapcsán vált igazán élelssé a különbség a határ a schengeni zóna biztonságának fenntartása, valamint a menekültek emberi jogainak érvényre juttatása között. A szuverenitás és a vendégjog dichotómiájában a szuverenitás javára dőlt el a mérleg nyelve, mivel a tömeges beáramlás során a *schengeni acquis* védelmet élvez a menedékjogi *acquis* kárára.

³ A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban kifejtettek szerint az átruházott hatáskörök esetén is joga van az Alkotmánybíróságnak az egyes döntések esetén a hatáskörtúllépést vizsgálni. Viszont a korábbi döntései fényében [143/2013. (VII. 14.) AB határozat] sem várható, hogy a hatáskörtúllépés megállapítása esetén az az uniós norma végrehajtására bármilyen hatással legyen.

⁴ ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en

⁵ Giovanni Zaccaroni: The Pragmatism of the Court of Justice on the Detention of Irregular Migrants: Comment on Affum. *European Papers* 2017. 2.

⁶ Cathryn Costello: Human Rights and the Elusive Universal Subject: Immigration Detention Under International Human Rights and EU Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies* (19) 2012/1. 259.

⁷ Uo. 261.

A határátlépés legalitásából kiinduló jogi és társadalmi vita emberi jogi jogintézmény, a menedékjog kriminalizációjához vezet. Az, hogy ez mennyire arányos és szükséges vagy célszerű egyensúly-eltolódás, majd az Európai Bizottság és az Európai Unió Bíróságának vizsgálatai során derül ki.⁸

Annyi bizonyos, hogy a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény (GE) sem ad kifejezetten a menedéket kérő harmadik országbeli állampolgároknak jogot a belépésre, bár a védelmet nyújtó állam területéhez való hozzáférés nélkül fogalmilag kizárt a menedékjog iránti kérelem benyújtása. A GE 31. cikke tiltja, hogy a részes államok büntessék a területükre történő illegális belépést, ha arra menedékkérelem benyújtása miatt kerül sor. Ez a tilalom azonban feltételekhez kötött,⁹ és nemcsak a „menekült” definíció deklaratív jellege,¹⁰ de az állam védelmi kötelezettsége is korlátozza. Mind a 2015. évi válság előtt, mind az azóta eltelt időszakban a nemzetközi védelemben részesítés és a deklaratív jelleg miatt a kérelmezés maga büntethetőséget megszüntető jogalapot jelentene.¹¹ Csak ilyen módon tenne eleget a jogalkotó a GE 31. cikkében foglalt nemzetközi kötelezettségének, és ezáltal válna egyértelművé a jogalkalmazók számára is a védelmi kötelezettségük tartalma.¹²

A harmadik országbeli állampolgárok őrizetének meghatározása során a nemzetközi és európai irodalom, a magyar gyakorlattól eltérően, kevésbé tesz jogi státusz szerint különbséget az őrizet elnevezésében, ezért az őrizet fogalmának meghatározásakor nem az őrizetes jogi státusza az elsődleges szempont, hanem a fogvatartás jogszerűsége, annak körülményei. Az ENSZ Emberi Jogok Főbiztoságának keretei között működő szervezetek, illetve az PPJNE érvényre juttatásért felelős Emberi Jogi Tanács őrizettel kapcsolatos felfogása jelentős hasonlóságokat mutat az EJEE értelmezésére hivatott európai bírói fórum, az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és az európai uniós jog őre, az Európai Unió Bíróságának (EUB) döntései alapján kidolgozott európai gyakorlattal az őrizet definiálása kapcsán.¹³

⁸ Boldizsár Nagy: Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016. *German Law Journal* (17) 2016/6. 1079.

⁹ Szép Árpád: A menedékkérők területhez való hozzáférése. Egyensúly a menedékhez való jog és az illegális migrációval szembeni harc között. Doktori értekezés. PPKE Jog- és Államtudományi Kar, Budapest 2016. 54.

¹⁰ Ambrus Ágnes: A határmonitorozás gyakorlati tapasztalatai alapján felfedett idegenrendészeti és menedékjogi szabályozási hiányosságok. *pecshor.hu/periodika/2009/ambrus.pdf*

¹¹ Tóth Norbert: „Államarcú” nemzetközi jog, avagy a 2015 őszen módosított magyar Büntető Törvénykönyv a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény 31. cikk (1) bekezdése fényében. In: *A migráció bünygyi hatásai* (szerk. Hautzinger Zoltán). Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest 2016. 243.

¹² UNHCR: Hungary as a Country of Asylum. Observations on Restrictive Legal Measures and Subsequent Practice Implemented between July 2015 and March 2016. [www.refworld.org/publisher/UNHCR,COUNTRYPOS,,57319d514,0.html](http://www.refworld.org/publisher/UNHCR/COUNTRYPOS,,57319d514,0.html)

¹³ Costello: i. m. 271–272.

2 Európai jogforrások

2.1 Európa Tanács

Az Európa Tanács (ET) Kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésére létrehozott Európai Bizottsága (CPT) definiálja az őrizetet akként, hogy olyan, az ET legtöbb tagállama által alkalmazott közigazgatási jellegű őrizet, amikor valamely külföldi állampolgárt megfosztanak a szabadságától, az olyan idegenrendészeti jogszabályok feltételezett megszegése miatt, mint az illegális belépés vagy a jogellenes tartózkodás. A CPT arra hívja fel a figyelmet, hogy a „menedékkérők” nem „őrizetes bevándorlók”, az idegenrendészeti őrizet nem lehet büntetés jellegű, ezért a jogi státuszuknak megfelelő befogadási körülmények illetik meg őket. Az őrizet végső eszközként alkalmazható, alapos, egyediesített vizsgálat alapján rendelhető el, meghatározott időre, és a menedékkérők számára a speciális státuszuknak megfelelő biztosítékokat kell garantálni az őrizet ideje alatt. Az ET Európai Jogi Együttműködési Bizottságot hozott létre, amely 2017 végére kodifikálja azokat a sztenderdeket, amelyek alapján harmadik országbeli állampolgárokat őrzött szállásokon lehet elhelyezni.¹⁴

2.2 Az uniós jogi szabályozás

Az EUMSZ 4. cikke alapján megosztott hatáskörbe azok a szakpolitikák tartoznak, amelyek közösségi szinten jobban szabályozhatók, mint például a migráció. Bár nincs nemzetközi migrációs jog, a szabad mozgás és a mozgásszabadság kérdése alkotta keretben az ország elhagyásának joga, a másik ország területére való belépés joga és az oda történő visszatérés egymással szorosan összefüggő struktúrát, legalábbis háromszöget alkotnak.¹⁵ Ennek a struktúrának az egyik eleme a KEMR, amelynek hosszú távú célja a tagállamokban egységes menekültügyi eljárás és státusz garantálása, amely jelenleg pár kivételtől eltekintve csak politikai szinten megvalósuló, EU-n belüli nagyobb fokú szabad mozgási követelményekért folyó lobbizás, semmint realitás.¹⁶ Ráadásul a Tamperei Programban vizionált KEMR-t sokszor illetik azzal

¹⁴ www.coe.int/en/web/cdcj/activities/administrative-detention-migrants

¹⁵ migreflaw.wordpress.com/2015/05/11/abnormality-of-international-migration-law-normative-and-structural-asymmetries-and-contradictions/#more-633

¹⁶ Kay Hailbronner – Daniel Thym: Legal Framework for EU Asylum Policy. In: *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary* (szerk. Kay Hailbronner – Daniel Thym). Beck-Hart-Nomos, München 2016. 1032.

a kritikával, hogy restriktív rendelkezéseket tartalmaz, amelyek a menedékkérőket el-tántorítják a kérelmek benyújtásától, Európát pedig megközelíthetetlen erőddé teszik. E folyamatot tovább erősítik a 2015. évi migrációs válság hatására elindult KEMR III fázisában 2016 során a Bizottság által bemutatott irányelv-átdolgozási javaslatok, illetve rendeletek.¹⁷

A jelenlegi KEMR-t alkotó jogszabályok közül a Befogadási irányelv¹⁸ 8. cikke szabályozza a menedékkérők mozgásszabadságát korlátozó intézkedéseket és a szabadságkorlátozás eseteit, az Eljárási irányelv¹⁹ cikkeivel összhangban. A Dublin III rendelet²⁰ 26. cikke pedig a menedékkérők dublini transzferek során elrendelhető őri-zetének szabályait tartalmazza.

A Visszatérési irányelv²¹ az illegálisan tartózkodó külföldiek kiutasításának biz-tosítására elrendelhető őrizetet szabályozza, és többek között a korábban jogerősen elutasított menedékkérelmet benyújtó külföldiek tartozhatnak ebbe a személyi kör-be. Mindezek mellett őrizet rendelhető el az országba történő jogtalan belépés meg-akadályozása érdekében a Schengeni kódex²² 13. cikke alapján.

Az KEMR szabályai szerint az őrizet definiálása során²³ a szabadságtól való meg-fosztás és a szabadság korlátozása között kell határvonalat húzni.²⁴ A őrizet alterna-tívái – a napi vagy heti szintű jelentkezési kötelezettség a rendőrségen, kötelező tar-tózkodási helyen élés, útlevél leadására való kötelezés, óvadék ellenében szabadlábra helyezés, kezes követelménye, amikor szociális ellátóhely veszi át a felügyeletet, elektronikus nyomkövetés²⁵ – azok az adminisztratív intézkedések, amelyek alkalmazása vagy alkalmazásának vizsgálata után alkalmazható eszköz az őrizetbe

¹⁷ ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-pack_age_en

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU-irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérel-mezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról. 2013 HL L 180. 96–116.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU-irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem meg-adására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról. 2013 HL L 180. 60–95.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU-rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állam-polgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapí-tásáról. 2013 HL L 180. 31–59.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK-irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok ille-gálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös nor-mákról és eljárásokról. 2008 HL L 348. 98–107.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére írá-nyadó szabályok uniós kódexéről. 2016 HL L 77. 1–52.

²³ Befogadási irányelv 2. cikk h) pont, 8. cikk; Visszatérési irányelv 15. cikk.

²⁴ EJE 5. cikk, 4. jegyzőkönyv 2. cikk.

²⁵ Vö. Haraszi Margit Katalin: A külföldiek kiutasítást előkészítő őrizete: rendészet kontra alapjogok, a fog-va tartás alternatívái. *Belügyi Szemle* (61) 2013/3. 5–32.

vétel mint végső eszköz annak biztosítására, hogy az ügyfél az eljárás lefolytatását ismeretlen helyre távozásával ne akadályozhassa meg. A mozgásszabadság korlátozása földrajzi értelemben régiós vagy kijelölt tartózkodási hely lehet, de nem őrizet.

Az uniós szabályozás komplexitására jó példa a fenti irányelvek összefüggése abban az esetben, amikor a legális és illegális tartózkodás kérdését rendezik az ismételt menedékkérelmek esetén. A Befogadási irányelv alapján a tagállam területén maradhat a menedékkérő az elsőfokú döntésig, de a tagállamok a területen maradás joga alól az Eljárási irányelv 9. cikk (2) bekezdése alapján kivételt tehetnek a visszaküldés tilalmának figyelembevételével. Az Eljárási irányelv 46. cikke értelmében a kérelmezők a tagállam területén maradhatnak a jogorvoslat idejére, de a cikkben szereplő kimerítő felsorolás szerint dönthet a bíróság úgy, hogy a jogorvoslat idejére nem illeti meg a területen tartózkodás joga a kérelmezőt. A Befogadási irányelv és a GE kompatibilitása kapcsán érdemes még kiemelni, hogy sem az egyezmény *travaux préparatoires*-ja, sem az Eljárási irányelv területhez való hozzáférés biztosítására vonatkozó szabályai nem támasztják alá azt, hogy csak azután legális a tartózkodása a menedékkérőnek, hogy a kérelmét pozitívan elbírálták. Ahogy az EJEB a *Suso Musa*-ügyben²⁶ is jelezte, ha a menedékkérőnek nincs legális jogcíme a tartózkodásra, az nem jelenti azt, hogy a tartózkodása ne lenne engedélyezve. A tagállami jog dönt abban a kérdésben, hogy a kérelem elbírálásának idejére történő tartózkodás biztosításával hogyan fér össze a mozgásszabadság korlátozásának eszméje.

A menedékkérők fogva tartásának jogosságát a *Lokpo and Touré*-ügyben²⁷ vizsgálta az EJEB. Többek között ennek az ítéletnek a hatására változtatott a menedékkérők őrizetének szabályain Magyarország. Az eljárás érdemi szakasza alatt a menedékkérők fogvatartásával kapcsolatban az EJEB kimondta, hogy bár a nemzeti jog szerint az őrizet formális törvényessége elsődleges, nem mindig döntő elem a szabadságtól való megfosztás indokoltságának megítélésekor.²⁸

²⁶ *Suso Musa v. Malta*, Judgment of 9 November 2013, no. 42337/12.

²⁷ *Lokpo and Toure v. Hungary*, Judgment of 8 March 2012, no. 10816/10.

²⁸ Uo. § 21.

2.3 Magyar szabályozás

A menekültügyi őrizet 2013. július 1-jén vezették be, célja a menekültügyi eljárás időtartamára²⁹ a kérelmezők személyes jelenlétének biztosítása. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) 31/A. §-a által meghatározott esetekben lehet elrendelni,³⁰ 72 óra időtartamra, a menekültügyi hatóság által, majd a bíróság hosszabbíthatja meg, és kéthavonta felülvizsgálja szükségességét, amely legfeljebb hat hónapig tarthat, családos menedékkérők esetében 30 napig. A Befogadási irányelv 8. cikk (4) bekezdésének megfelelően került átültetésre az őrizet lehetséges alternatívái közül az óvadék intézménye,³¹ amelynek alkalmazásával kapcsolatban kritikák merültek fel.³² A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja felhívta a figyelmet: az alternatívák alkalmazásának feltétele, hogy az őrizet elrendelésének szükségességéről győződjön meg a menekültügyi hatóság. Az idegenrendészeti őrizet esetén a Visszatérési irányelv őrizet fogalma (15. cikk) került átültetésre a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 59. cikkébe, illetve az őrizet alternatívái a 48. § (2) bekezdésében és a 61. §-ban jelennek meg.

Az illegális belépés miatti fogvatartási intézkedések, mint az előállítás,³³ a visszatartás³⁴ és a kiutasítás foganatosításának biztosítása miatti őrizet elhatárolása évek óta nehezen érhető tetten a hazai statisztikákban. Az idegenrendészeti őrizetet az idegenrendészeti hatóság legfeljebb 72 órára akkor rendeli el, ha más eszközökkel nem biztosítható a külföldi kiutasítása, illetve a külföldi magatartása a kiutasítás végrehajtását akadályozza, és meg kell szüntetni legkésőbb 12 hónap elteltével, illetve ha a kiutasítás végrehajtására nincs valódi esély.³⁵ Az őrizet végrehajtására a rendőrség által fenntartott őrzött szállást (Kiskunhalas, Nyírbátor, Győr, Budapest), illetve kivételes esetben büntetés-végrehajtási intézetet kell kijelölni (a nagyfai és a váci büntetés-végrehajtási intézetek). Az őrizet hosszabbítása iránti kérelmet és a fogvatartott őrizettel kapcsolatos kifogását az őrizet helye szerinti járásbíróság³⁶ bírálja el.

²⁹ Ami 2015. augusztus 1. előtt nem foglalta magában a bírósági felülvizsgálati eljárást.

³⁰ Klenner Zoltán: A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége.

www.pecshor.hu/periodika/XIV/klennerz.pdf

³¹ 29/2013. (VI. 28) BM rendelet a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról.

³² helsinki.hu/wp-content/uploads/anonim-MHB-jelentes-menekultugyi-orizet-gyakorlatarol.pdf

³³ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. §.

³⁴ Harmtv. 67. § (5)–(7) bek.

³⁵ Kúria 2012.E1.II.F.1./9. 65.

³⁶ Kúria 2012.E1.II.F.1./9. 67–71. A közigazgatási ügyszakos bírák kijelölése melletti érveket érdemes figyelembe venni, bár az idegenrendészeti ügyek különbírátság felállítását nem indokolták 2012-ben.

Rövidebb időtartamban is meghosszabbíthatja az őrizetet, ha álláspontja szerint az indítványban foglalt időtartamnál hamarabb is eredményre kell vezetnie a kitoloncolásra irányuló intézkedéseknek.

A Kúria menekültügyi joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleményében szereplő javaslatok közül előremutató a szakosított menekültügyi-idegenrendészeti bíróságok létrehozása, és minőségbiztosítási jellegűek a menekültügyi őrizetre, illetve annak bírósági felülvizsgálatára vonatkozóan tett javaslatok az egyéniesített helyzetértékelést hangsúlyozva.³⁷ Bár a 2015. évi migrációs válságra adott politikai és jogi válaszok alapjaiban változtatták meg a magyar menekültügyet, az összefoglaló véleményhez kapcsolódó álláspontok rámutattak olyan jelenségekre is – az illetékességi szabályok alkalmazására, alapeljárásokkal párhuzamosan zajló őrizeti ügyekre –, amelyekben a 2015. évi válság és az arra adott jogi válaszok nem jelenthettek jelentős javulást.³⁸

3 Az EJEB és az EUB kapcsolata

Az EUB az uniós jog őre és kizárólagos értelmezője. Az EUB-ra csak az EJEB döntéseinek figyelembevétele jellemző, annak ellenére, hogy nem köteles az EJEE alapján hozott döntéseket követni az Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdése szerint. Az EJEE-nek minden tagállam részese, és a benne található szttenderdeket az EUB alkalmazza az uniós intézkedések vizsgálatára éppúgy, mint a tagállamiakra. Általános elv, hogy az EJEE által biztosított emberi jogok az uniós jogrend részét képezik, a Chartában foglalt, az EJEE-nek megfelelő jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az EJEE-ben szerepelnek, de az EJEE nem minősül az uniós jogrendbe szervesen beépülő jogforrásnak addig, amíg az Unió nem csatlakozik hozzá.

Míg az Alapjogi Charta tételesen tartalmazza a menedékhez való jogot, az EJEE nem, ezért a hazai jogorvoslati lehetőségeket kimerítő menedékkérők és illegális migránsok ügyeiben a tisztességes eljáráshoz való jog, a szabadság korlátozásáról szóló 5. cikk, a jogorvoslatról szóló 13. cikk, a megalázó vagy embertelen bánásmód ti-

³⁷ A Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma által 2014. október 13-án elfogadott összefoglaló vélemény 29., 55.

³⁸ Tóth Judit – Nagy Boldizsár – Kovács András György: „A Kúrián nincsenek menekültügyek” – a menekültügyi joggyakorlatot elemző csoport jelentésének margójára. *Acta Humana* 2014/3. 46.

lalmáról szóló 3. cikkek alkalmazásával az EJEB széleskörű ítélkezési gyakorlatot munkált ki, amely során figyelembe vette a GE rendelkezéseit.³⁹

Az EU-jog alkalmazásakor a bevándorlással foglalkozó bírák Európa-szerte általában pozitívan állnak az EUB egyértelmű útmutatásaihoz. A klasszikus nemzeti jogi területként számon tartott bevándorlási szabályok terén egyre több EUB-döntésre számíthatunk, mivel az EU próbálja a menedékjogi kérelmekkel való visszaéléseket megelőzni.⁴⁰ Míg az EUB-döntések nagyon pontosak, és *erga omnes* magyarázatai az egyes EU-jogszabályoknak, addig az EJEB a tényszerű körülményekre fókuszálva, általánosságban határozza meg az EJEE szerződő felek számára feltételezetten ismert, helyes alkalmazását, és számos bizonytalanságot tartalmaz emiatt.⁴¹ A két bíróságot összehasonlítva kiemelhető továbbá, hogy az EJEB célja és mandátuma alapján sokkal innovatívabban értelmez, ezért egyes szerzők bátrabb EUB-t és szelídebb EJEB-et javasolnak, amely a nemzetállamokat kevésbé provokáló döntésekkel és visszafogottabb megközelítéssel növelhetné a legitimációját.⁴² A magyar helyzetről szólva pedig van olyan nézet, hogy az EJEE cikkeire, jegyzőkönyveire és esetjogára hivatkozás részleges gyakorlata miatt hiányos az emberi jogi jogsértések megelőzésére kidolgozott megoldások átvétele mind a bíróságok, mind az illetékes hatóságok gyakorlatában. Az EJEB döntéseinek nemzeti szintű alkalmazása Magyarországon ma még torzítva és rendszertelenül jelenik meg, de a nyugati demokráciákban is évtizedekre volt szükség, hogy megfelelően alkalmazzák az esetjogot. Viszont ebben a normális fejlődési folyamatban a magyar jogértelmezési gyakorlat szélsőségei sem jelentenek feltétlenül segítséget.⁴³

Ezek miatt, és mert a harmadik országbeli állampolgárok őrizete kapcsán mindkét bíróság előtt hasonló ügyek és kérdések merülnek fel, mindkét bíróság döntéseit figyelemmel kell kísérni.

³⁹ Costello: i. m. 267.

⁴⁰ Marc de Werd: Commentary Dynamics at Paly in the EU Preliminary Ruling Procedure. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2015/22. 151–152.

⁴¹ Uo. 153.

⁴² Costello: i. m. 286., 271.

⁴³ Bárd Petra – Bárd Károly: The European Convention on Human Rights and the Hungarian Legal System. In: *Comparative Study on the Implementation of the ECHR at the National Level* (szerk. Silvija Panović-Đurić). Council of Europe, Belgrad 2016. 150., 152., 154., 158., 165.

3.1 Az őrizet helyszíne

A fentiekre tekintettel csak az EJEB esetjogából kerül kiemelésre pár ügy, rámutatva, hogy mi tekinthető az őrizet helyszínének, milyen őrizeti körülmények valósítanak meg megalázó és embertelen bánásmódot, és mely intézkedések elfogadhatatlanok a sérülékeny menedékkérők fogvatartása esetén.

Mindenekelőtt az EJEE nem zárja ki a migránsok belépés előtti őrizetbe vételét. Hogy az őrizetbe vett külföldi a mozgásszabadságától meg van-e fosztva, vagy abban korlátozva van-e a tagállam területén, tehát a Befogadási irányelv 8. cikk és az EJEE 5. cikk (1) bekezdése viszonyának tisztázására vonatkozó ítélet az *Austin and Others v. the United Kingdom*,⁴⁴ amelyben kimondta az EJEB, hogy a konkrét helyzetet és az egyedi körülményeket kell figyelembe venni az időtartam, a korlátozás típusa és az intézkedés végrehajtási módjának elemzésekor. Ez az érvelés az *Amuur v. France*-ügyben⁴⁵ jelent meg korábban.

Az *Amuur v. France*-ügyben a menedékkérőket a párizsi repülőtér tranzitzonejában hotelszobájában tartották húsz napig a hatóságok, ami érvelésük szerint nem volt fogvatartás, mivel bármikor elhagyhatták volna a zónát, csak Franciaország területére nem léphettek be. Az EJEB ítéletében ismét kifejtette, hogy a tények összességét a konkrét helyzetre vonatkoztatva kell értékelni, és az 5. cikk (1) bekezdése megsértését állapította meg, kimondva, hogy a szabadság korlátozása és a szabadságtól megfosztás közti különbségtétel annak intenzitása vagy fokozata szerint határozható meg, és nem a fogva tartás természete vagy tartalma szerint értékelendő.⁴⁶

Az arab tavasz utáni menedékkérő hullám során az olasz befogadó állomáson őrizetbe vettek ügyében, a *Suso Musa v. Malta*-ügyben⁴⁷ az őrizeti körülmények a 3. cikk szempontjából erősen megkérdőjelezhetők voltak, és az 5. cikk (2) bekezdésének sérelmét is megállapították, mivel egyértelmű és megismerhető alapot nélkülözve került az érintett őrizetbe, ami már az önkényesség szintjét is elérte. A hatóságoknak észszerűtlenül hosszú ideig tartott eldönteniük, hogy Málta területén maradhat-e a kérelmező. Az 5. cikk (4) bekezdésének sérelmét is megállapították, mivel nem volt lehetőség hatékony jogorvoslatra, és végül a 46. cikk sérelmét is, mivel hasonló kérelmek benyújtásának a veszélye is fennállt, ezért ajánlásokat fogalmazott meg az EJEB Máltának az észszerű időn belüli jogorvoslatra, annak érdekében, hogy az őrizet jogszerűnek minősüljön.

⁴⁴ *Austin and Others v. the United Kingdom*, Judgment of 15 March 2012, nos. 39692/09, 40713/09 and 41008/09.

⁴⁵ *Amur v. France*, Judgment of 25 June 1996, no. 19776/92.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ *Suso Musa v. Malta*, Judgment of 9 December 2013, no. 42337/12.

A fogva tartás értékelésekor az egyik mérce a magánélet zavartalanságának a foka, ami nagyon szűken is értelmezhető egészen addig, amíg nem a mozgásszabadság megvonását jelenti.⁴⁸ A menedékkérők esetében a támogatásokhoz, egészségügyi szolgáltatáshoz, oktatáshoz és munkához való hozzáférés viszont meglehetősen komoly előírás, amelyeket minden esetben biztosítani kell. A hozzáférés fizikai térváltozást is jelenthet annak érdekében, hogy a szolgáltatásokhoz hozzáférjen a kérelmező. Esetükben a meghatározott területre korlátozott mozgás nem mérhető négyzetkilométerben, hanem esetenként változik, városi környezetben kisebb területen is biztosítható a támogatásokhoz való hozzáférés. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy a menedékkérőket meghatározott tartózkodási helyre helyezik, de az önkényes döntéshozatal ezekben az esetekben is tiltott. Ha adott kérelmezőnek van elegendő pénzügyi forrása, vagy rokonoknál lakhat, kérdéses, hogy a tartózkodási hely kijelölése jogos-e. Egyes szerzők szerint ez a Befogadási irányelv 8. cikkének rendelkezéseivel ellentétesnek tekintendő.

Az *Ilias and Ahmed v. Hungary*-ügyben⁴⁹ a tranzitción belüli elhelyezést az EJEB, nem meglepő módon, az eddigi gyakorlatnak megfelelően fogvatartásnak tekintette, és ennél fogva nem tartotta elegendőnek a jogszabályok automatikus alkalmazását a tartózkodási hely meghatározásához, azt a mozgásszabadság korlátozása kor követendő sztenderdeknek megfelelően kellett volna elrendelni a menedékkérők esetében. Az EJEB a fogva tartás megállapításával kapcsolatban kifejtette, hogy emberi jog korlátozásakor szükséges az ún. objektív elem, vagyis a valamely zárt helyen történő bezárás, és az ún. szubjektív elem, vagyis hogy ezzel az érintett kifejezetten ne értsen egyet. Az objektív elem tartalmazza az őrizet típusát, hosszát, hatását és az intézkedések végrehajtásának módját, a kijelölt terület elhagyásának lehetőségét, a személy mozgásának ellenőrzését és az izoláció mértékét. A szabadság korlátozása és megvonása közti különbség a fokban és az intenzitásban rejlik, nem pedig a természetben vagy tartalomban. A pusztá tény, hogy elhagyhatták a tranzitciónát, nem jelenti, hogy nem történt szabadságkorlátozás. Az EJEB úgy találta a szubjektív elemmel kapcsolatban, hogy nem saját akaratukból maradtak a tranzitciónában, mivel nem volt lehetőségük az ország területére lépni, ahogy az *Amuur v. France*-ügyben sem hagyhatták el a reptéri tranzitciónát komoly érdeksérelem nélkül. Az ítéletben a tranzitcióna önkéntes elhagyásával kapcsolatos érvelést azért utasította el az EJEB, mert egyrészt a kérelmet érdemben nem vizsgálták volna meg, ha az érintettek elhagyják a tranzitciónát. Nem foglalt azonban állást a kiutasítás jogalapjának kérdésében, azaz hogy Szerbia biztonságos harmadik ország-e a menedékkérők szempontjából,

⁴⁸ Haraszi: i. m. 27.

⁴⁹ *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Judgment of 14 Marc 2017, no. 47287/15.

mivel a hatályos hazai jogszabályok alapján annak kellett tekinteni, ugyanakkor megállapította, hogy a Kúria állásfoglalását⁵⁰ figyelmen kívül hagyva rendelték el a kiutasítást.⁵¹

Tehát az EJEB érvelését követve a tranzitzóna olyan hely, ahol a kérelmező – az önkéntesség tényében a magyar és a strasbourgi jog eltérése miatt a „feláldozva a szabadságát egy meghatározott időre” kifejezést használva – hozzájut a menedékkérelme érdemi vizsgálatához az Eljárási irányelv rendelkezései miatt, akkor is, ha maga a menekültügyi hatóság ezzel ellentétes véleményen van. Illetve ha elutasítják a menedékkérelmét, a kiutasítási eljárás biztosítása érdekében kötelező tartózkodási helyet jelölhet ki az idegenrendészeti hatóság, amely esetben bár a magyar jog szerint a tranzitzóna így az őrizet alternatíváját jelenti, az esetjog alapján 72 órányi tartózkodást követően őrizeti helyszíneként kell kezelnie a hosszabbításban döntő járásbírósnak az uniós és a strasbourgi esetjog alapján.

3.2 Őrizeti körülmények során az EJEE 3. cikkének megsértése

A *Saadi v. Italy*-ügyben⁵² az EJEB kimondta a 3. cikk abszolút természetét, és meghatározta a kínzás és a rossz bánásmód fogalmát. A kínzás „nagyon komoly és kegyetlen szenvedést” okozó magatartás, míg a „rossz bánásmód” nem éri el a kínzás súlyosságát, de egyedi értékelés alapján (annak időtartama, mentális hatása, az áldozat személye) szerint súlyos hátránnyal jár. Elsősorban a kérelmezőnek kell valószínűsítene, de a kérdéses országban uralkodó általános helyzetet nemzetközi szervezetek vagy kormányzati szervek jelentései alapján (országinformáció) ítéli meg a bíróság.

A *Riad and Idiab v. Belgium*-ügyben⁵³ az érintettek az illegális belépést követően több mint tíz napig voltak tranzitzónában fogva tartva, annak ellenére, hogy az rövid idejű tartózkodások befogadására volt tervezve, így a magányérzet kialakult a fogvatartottakban. Nem volt a külvilággal kapcsolatuk, mivel se televízió, se rádió-

⁵⁰ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 2/2012. (XII. 10.) számú véleménye, amely alapján a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazásáról hozott döntés bírósági felülvizsgálatkor az UNHCR országismertetőjét is minden esetben figyelembe kellett venni. A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 1/2016. (III. 21.) számú véleménye szerint a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről szóló 2/2012. (XII. 10.) KMK vélemény jövőbeni alkalmazásának mellőzéséről döntött.

⁵¹ A Met. 2015. évi módosítását követően lehetősége van a menekültügyi hatóságnak a kiutasítás elrendelésére, ami a korábbi gyakorlattól idegen, és a szűken értelmezett menekültügyi hatáskörtől talán távol áll, de a gyakorlatot jelentősen egyszerűsíti. Bővebben lásd Szép: i. m. 61.

⁵² *Saadi v. Italy*, Judgment of 28 February 2008, no 3720106.

⁵³ *Riad and Idab v. Belgium*, Judgement of 4 April 2008, nos. 29787/03 and 29810/08.

szolgáltatás nem állt rendelkezésre, nem tudtak szabad levegőn tartózkodni. Az ítéletben az EJEB kitért arra, hogy Belgium részéről jogtalan volt a kérelmezők olyan zárt helyen való fogva tartása, ahol megalázó és embertelen tartózkodási körülmények között kellett élniük, abban reménykedve, hogy a kérelmezők az „önkéntes” távozás mellett döntenek.

Az *S. D. v. Greece* ügyben⁵⁴ az EJEB a 3. cikk megsértését állapította meg, mert a kérelmezők két hónapot töltöttek egy kabinban anélkül, hogy kiengedték volna őket, ezenfelül telefonálási lehetőséget, tiszta ágyneműt és higiénés felszereléseket sem biztosítottak. A körülményeket a CPT is elfogadhatatlannak tartotta.

Az *Ilias and Ahmed v. Hungary*-ügyben az EJEB a CPT-jelentést is figyelembe véve arra a következtetésre jutott, hogy a szabadságtól való megfosztás az alsóbbrendűség-érzés kialakulásához vezethetett a két bangladesi menedékkérő esetében, és bár a fogvatartási intézkedéseknek meghatározó eleme a szenvedés és a megalázás, ez önmagában nem vezet a 3. cikk megsértéséhez. A kielégítő befogadási feltételek és a relatíve rövid fogvatartási idő miatt az EJEB arra következtetésre jutott, hogy az érintettekkel szembeni bánásmód nem érte el az embertelen, megalázó bánásmód minimális szintjét. A 3. cikk sérelme a biztonságos harmadik ország koncepciójának Szerbiára való alkalmazása miatt valósult meg, mivel nem voltak garanciák arra nézve, hogy ne lennének embertelen vagy megalázó bánásmódnak kitéve a kiutasítás végrehajtásával. A 13. cikk sérelme is, ahogy a kiutasítás miatti 3. cikk sérelme, a 2015. évi Met.-módosításra vezethető vissza. A 13. cikk megsértését jelentette továbbá, hogy az őrizeti körülményekkel kapcsolatos kifogások nem teljes mértékben voltak megalapozatlanok, de nem volt mód ezzel kapcsolatban a jogorvoslati jogok gyakorlására.

Az *M. S. S. v. Belgium and Greece*-ügy⁵⁵ nemcsak azért fontos, mert jó példája a menedékjogi esetjog kodifikációjának,⁵⁶ hanem mert mind az átvevő Görögország, mind az átadó Belgium megsértette a 3., illetve a 13. cikkeket.

A magyar őrzött szállások⁵⁷ és a menekültügyi őrzött szállások állapotát és gyakorlatát a CPT és a civil szervezetek⁵⁸ rendszeresen vizsgálják, ezzel segítve és validálva azt, hogy Magyarország a fogva tartott migránsok esetében a 3. cikket betartja.

⁵⁴ *S. D. v. Greece*, Judgment of 11 June 2009, no 53541/07.

⁵⁵ *M. S. S. v. Belgium and Greece*, Judgment of 11 January 2011, no. 30696/09.

⁵⁶ A 604/2013/EU-rendelet 3. cikk (2) bekezdésében került kodifikálásra az ítélet érvelése, és a gyakorlatban a 17. cikkben szereplő szuverenitás klauzula alkalmazását eredményezve a III. fejezetten kívüli felelősségi kritériumot állapít meg, de nem jelent automatikus felelősség-elismerést. Az ítéletet követően minden tagállam felfüggesztette a Görögországba irányuló dublini transzfereket, Magyarország 2016-ban adott vissza először menedékkérőt Görögországnak.

⁵⁷ Az Országos Rendőrfőkapitány 43/2008. (OT 25.) ORFK-utasítása a rendőrség őrzött szállásainak szabályzatáról, kiegészítve az 51/2010. (OT 30.) ORFK-utasítással.

⁵⁸ www.helsinki.hu/menekultek-es-kulfoldiek/monitorozas/; www.ajbh.hu/opcat-jelentesek-2015

3.3 A sérülékeny csoportba tartozó külföldiek őrizete

Az *O. M. v. Hungary*-ítélet⁵⁹ mögött álló szervezeti problémákra megoldást jelenthet a Kúria által javasolt szakosított bírósági szervezeti egység létrehozása,⁶⁰ bár tény, hogy vannak törekvések az egységes joggyakorlat kialakítására, amely során az egyéniesített vizsgálat központi szerepet tölt be. A kérelmező menekültügyi őrizetére anélkül került sor, hogy a bíróság értékelte volna a kérelmező egyéni helyzetét, azaz szexuális irányultságát, és azt a tényt, hogy a személyazonossága megállapításában is teljes körűen közreműködött. Az EJEB nem tartotta logikusnak azt a feltételezést, hogy a kérelemre indult menedékjogi eljárást akadályozná a kérelmező, mivel annak pozitív eredménye a saját érdeke. A Met. nem írja elő a személyazonosság írásos bizonyítását, és minden, a jogszabályok által előírt kötelezettségnek világosnak és konkrétnek kell lennie, hogy az őrizet megalapozott jogalapjának lehessen tekinteni. A szükségességi-arányossági teszt elvégzésének hiánya pedig akkor is jogtalanná tette volna az őrizetet, ha annak jogalapja lett volna. Az ügghöz a *Nabil and Others v. Hungary*-ügy⁶¹ annyiban illeszkedik, hogy idegenrendészeti őrizet meghosszabbítása során az egyedi körülményeket nem vizsgálták.

A *Rahimi v. Greece*-ügyben⁶² kísérő nélküli kiskorúakat felnőttek fogvatartására szolgáló helyen tartottak őrizetben, a letartóztatásuk okairól és a jogorvoslati lehetőségeikről való tájékoztatás nélkül. Az EJEB a 3. és a 13. cikkek megsértése mellett az 5. cikk (1) bekezdésének sérelmét azért állapította meg, mert bár a két napig tartó őrizet nem lett volna túlzó, a gyermek mindenek felett álló érdekét nem vizsgálták, vagyis azt, hogy más intézkedéssel elérhető lett volna-e az őrizetre okot adó cél. Az EJEB megkérdőjelezte emiatt a hatóság tisztességes eljárás lefolytatására irányuló szándékát, és a fogvatartást jogszerűtlennek értékelte. Az 5. cikk (4) bekezdésének megsértését is megállapították, mivel az ügyvédjével való kapcsolattartás sem volt biztosítva, a tájékoztató füzet nem volt elérhető általa értett nyelven, és kiskorúsága ellenére nem volt gondnoka sem, aki a törvényes képviselőként eljárhatott volna. Csupán azt a feltételezést, hogy a jogorvoslat hatékony volt, az EJEB nem találta úgy, hogy a kérelmező a jogorvoslathoz való jogát gyakorolhatta.

Az *M. and Others v. Bulgaria*-ügyben⁶³ két gyermek kiutasítási őrizetét amiatt találta az EJEB az 5. cikk (1) bekezdését sértőnek, mert a hatóság csak a második évben kísérelte meg a kitoloncolás végrehajtását az útlevél kiállításával. A tisztességes

⁵⁹ *O. M. v. Hungary*, Judgment 5 July 2016, no. 9912/15.

⁶⁰ Tóth-Nagy-Kovács: i. m. 46.

⁶¹ *Nabil and Others v. Hungary*, Judgment of 25 September 2015, no. 62116/12.

⁶² *Rahmini v. Greece*, Judgment of 5 July 2011, no. 8687/08.

⁶³ *M. and Others v. Bulgaria*, Judgment of 26 April 2011, no. 41416/08.

eljárás megsértését és a fogva tartás hosszát ellentétesnek találta az EJEE rendelkezéseivel. Fontos megemlíteni, hogy a magyar idegenrendészeti jog a gyermekek őrizetbe vételét legvégső esetben teszi lehetővé,⁶⁴ összhangban a nemzetközi sztenderdekkel. A kiskorúak fogva tartásának megszüntetése az UNHCR őrizettel kapcsolatos Globális Stratégiájának is első célkitűzése.⁶⁵

4 Összegzés

Nehéz levonni általános következtetéseket az őrizetre vonatkozóan azon túl, hogy egyre elterjedtebbé válik, ami a bonyolult társadalmi változások közepette időről időre visszatérő, az első válaszreakciókra jellemző ösztönösség és egyszerűség iránti vágy megjelenése is lehet. A schengeni zóna külső hataraként különös helyzetben vagyunk, de ez nem egyedüli helyzet, ahogyan az a hasonló helyzetben lévő tagállamokra vonatkozó, följebb bemutatott ítéletekből is kitűnik. Látható, az EJEB döntései nem csak a másodlagos uniós joganyagot fejlesztik,⁶⁶ a *Lokpo and Touré v. Hungary*-ügy óta a hatóságok és a bíróságok a szükségesség, az arányosság és a célszerűség szempontjait a jogszabályok adta keretek között vizsgálják. Ellenben a legfrissebb strasbourgi esetjog, az *O. M. v. Hungary*-ítélet rámutat arra, hogy az európai esetjog nyomán követése megkerülhetetlen. Az *Ilias and Ahmed v. Hungary*-ítélet pedig a migrációs válság kapcsán drasztikusan megváltoztatott menekültügyi rendszer tesztelése, és levonható az óvatos következtetés, hogy a tranzitzóna csak akkor nem fogvatartási helyszín, ha pár napig, hétig tartózkodnak a menekékkérők ott, és ha azt kötelező tartózkodási helyként a menekéjjogi hatóság által elrendelt kiutastási határozat végrehajtása idejére kijelöli a hatóság, valamint a jogorvoslathoz fűződő jog gyakorlása is biztosított.

⁶⁴ Harmtv. 56. § (3) bek.

⁶⁵ www.unhcr.org/53aa929f6.pdf

⁶⁶ Ez tovább erősödik a KEMR III. fázisában, például a Kvalifikációs irányelvet felváltó rendeletre tett javaslat (COM/2016/0466) esetében.

Az arányossági teszt módszertani követelményei és nemzetközi beágyazottsága Közép-Kelet-Európában

1 Az elemzés célkitűzése

Az arányossági teszt alkalmazása az egyes bírói fórumok gyakorlatában több vonatkozásban eltéréseket mutat. Különbözhet a teszt felépítése, az egyes vizsgálati lépések sorrendje, az azokon belül alkalmazott értelmezési és érvelési módszer. Esetenként az is megfigyelhető, hogy adott bírói fórum gyakorlatában az arányossági teszt elemei sajátos formában nyernek alkalmazást, meghatározott alapjogokhoz kapcsolódóan maga a teszt további elemekkel egészül ki, vagy akár az is, hogy az arányossági teszthez képest alternatív vizsgálati módszereket dolgoz ki a bírói fórum.

A különbségeknek természetesen számos oka lehet: az alapjogi katalógusok tartalma, az azokban explicit vagy implicit módon megfogalmazott alapjog-korlátozási klauzulák hangsúlyainak különbözősége mellett jelentőséggel bírhatnak az adott jogrendszerre jellemző alkotmányos kultúra sajátosságai is. Mindezek mellett érdemes figyelembe venni azt a hatást is, amelyet az egyes bírói fórumok gyakorolnak egymásra – maga az arányossági teszt is e hatásnak köszönhetően terjedt el világszerte.

Jelen elemzés célkitűzése a vizsgálati módszer azon elemeinek azonosítása, amelyek változatlan formában szükségesek ahhoz, hogy az arányossági teszt betölthesse funkcióját (*állandó elemek*), és ezek elválasztása azon elemektől, amelyeket a bírói fórumok a fent felsorolt okokból szabadon alakíthatnak gyakorlatukban (*változó elemek*). A vizsgálat kiindulópontját az arányossági teszt elméletileg igazolt, valamint a meghatározó transznacionális és nemzeti bírói fórumok gyakorlatában kipróbált módszertani követelményei jelentik. Az elemzés keretében kitérek három olyan közép-kelet európai állam alkotmánybíróságának tapasztalataira, amelyekben – különböző időszakokban – az arányossági teszt átvételére és további alakítására került sor (Csehország, Románia, Magyarország). Az összehasonlítás tanulságai, valamint az arányossági teszt állandó és változó elemeinek elválasztása elsősorban a módszertani megalapozottság és következetesség erősítésében támogathatják a magyar alkotmánybírósági és bírói gyakorlatot.

2 Az arányosság teszt módszerének elméleti leírása¹

Az alapjog-korlátozás megengedhetőségének vizsgálata során alkalmazott módszer, az arányossági teszt két okból is meghatározó jelentőségű az európai alkotmányjogi térben: egyrészt *elméletileg igazolt*,² másrészt általánosan elterjedt³ az alkotmánybíróságok, felsőbbbíróságok gyakorlatában, ilyen módon a *közös európai alkotmányos örökség részének* tekinthető.

A teszt klasszikus felépítése szerint a következő vizsgálati lépésekre tagolható: (a) a jogkorlátozás alapjául szolgáló célkitűzés (tipikusan: jogalkotói célkitűzés) vizsgálata; (b) a jogkorlátozás eszközének alkalmassága a célkitűzés támogatására; (c) a jogkorlátozási eszköz választásának szükségessége; (d) a jogalkotói célkitűzés fontosságának és a jogkorlátozás súlyának összevetése, az arányosság vizsgálata.

Az egyes vizsgálati lépések önálló funkcióval is bírnak – ezeket érdemes szem előtt tartani ahhoz, hogy a bírói fórumok megfelelő érvelési struktúrákat alkalmazhassanak.

Az alapjog-korlátozás alapjául szolgáló *legitim célkitűzés* tipikusan kétféle lehet: másik alapvető jog érvényesülésének biztosítása, vagy valamilyen közérdekű megfontolás. Lényeges, hogy ez utóbbi vonatkozásában általában alkotmányos korlátok kötik a közhatalmat gyakorló szerveket, a közérdekű megfontolásnak rendszerint valamilyen alkotmányos értéket kell kifejeznie, ahogy a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is. A célvizsgálat funkciója az *önkéntes jogkorlátozás kizárása*.

A jogkorlátozás eszközének *alkalmassága* a célkitűzés támogatására előfeltétele annak, hogy a korlátozás egyáltalán vizsgálható legyen: ha egy eszköz nem áll összefüggésben a célkitűzés támogatásával, úgy a jogalkotó rossz megoldást választott, amelynek minősítésére nincs is szükség. Ennek megfelelően az alkalmasság vizsgálata elsősorban a jogalkotó *ténybeli tévedéseinek kiszűrésére* szolgál.

A *szükségesség* vizsgálata arról a kérdésről szól, hogy indokolt-e az adott jogkorlátozási eszköz választása. Az arányossági teszt klasszikus felépítése szerint ebben a vizsgálati szakaszban azt a kérdést kell megválaszolni, hogy a célkitűzés elérésére egyaránt alkalmas, alternatív eszközökkel összehasonlítva a vizsgálat tárgyát képező jogkorlátozási eszköz minősül-e a legkevésbé korlátozó választásnak. Néhány

¹ Ebben a részben nagyrészt egy korábbi munkámra támaszkodom. Lásd Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*. HVG-ORAC, Budapest 2016.

² Vö. Robert Alexy: *A Theory of Constitutional Rights* (translated by Julian Rivers). Oxford University Press, Oxford 2010. 67.

³ Vö. Aharon Barak: *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge University Press, Cambridge 2012. 175–210.

bírói fórum (így jellemzően a magyar Alkotmánybíróság is) ebben a szakaszban az adott jogkorlátozási eszköz választásának kizárólagosságát, elkerülhetetlenségét vizsgálja. A szükségesség vizsgálatának funkciója a *túlzó korlátozások kiszűrése*.

Az *arányossági vizsgálatra* abban az esetben kerül sor, ha a megelőző vizsgálati lépések megfelelő eredménnyel zárultak, azaz a jogkorlátozó intézkedés minden szempontból kiállta a próbát. E vizsgálati szakaszban a bírói fórumnak a jogalkotói célkitűzés fontosságával kell összevetnie a jogkorlátozás súlyát. A művelet leírására gyakran használják a *mérlegelés* vagy *súlyozás* kifejezést. A jogkorlátozás csak abban az esetben fogadható el, ha arányban áll az alapul fekvő célkitűzés fontosságával. Az arányossági vizsgálat funkciója a *jogkorlátozás hatásának átfogó értékelése*, ezen belül a konkuráló alkotmányos értékek egyidejű, *egymásra tekintettel történő értékelése*, végső soron pedig az alapjogi konfliktus feloldása, *fair* egyensúly kialakítása a konfliktushelyzetben.

3 Az arányossági teszt nemzetközi beágyazottsága

Közismert, hogy az arányossági teszt páratlan nemzetközi karrierje a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak köszönhetően indult. A *Grundgesetz* általános alapjogkorlátozási klauzulája az alapjogok lehetséges korlátozásának tartalmi mércéjeként csak az alapjog *lényeges tartalmának* védettségét rögzíti,⁴ a fogalom feltárására irányuló módszert ennek megfelelően az Alkotmánybíróság alakította ki, elsősorban a jogállamiság, a *Rechtsstaat* fogalmából indulva ki. Az '50-es években a Lüth-⁵ és az Apotheken-Urteil⁶-ügyekben nyert először megfogalmazást az arányossági teszt többlépcsős, klasszikus vizsgálati szempontrendszerre. Később a testület azt is leszögezte, hogy magát az arányossági tesztet *alkotmányos rangúként* ismeri el, amelyet ennek megfelelően minden esetben figyelembe kell venni, amennyiben „a közhatalom gyakorlása az állampolgárok szabadságát érinti.”⁷

A Szövetségi Alkotmánybíróság által kimunkált arányossági teszt a '70-es évektől kezdve rendkívül gyorsan elterjedt: egymást követő döntésekben az Európai Bíróság,⁸ az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB),⁹ majd több hullámban számos

⁴ Grundgesetz 19. cikk (2) bekezdés.

⁵ BverfGE 7, 198.

⁶ BverfGE 7, 377.

⁷ BverfGE 19, 342

⁸ C-11/70 sz. *Internationale Handelsgesellschaft mbH* kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermitteln ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet.

⁹ *Handyside v. United Kingdom* Judgment of 7 December 1976, no. 5493/72.

nyugat- és közép-európai állam alapjogok védelméért felelős bírói fóruma hivatkozott döntéseiben a vizsgálati módszerre, amely később szervesült azok gyakorlatában.¹⁰ Más tengerentúli államok mellett a vizsgálati módszer kanadai Legfelső Bíróság általi adaptációja tekinthető a legjelentősebbnek, amelyben elsősorban az EJEB hatása bizonyult meghatározónak. Az újabb szakirodalmi vitákban az alapjogi jogviták feloldásának merőben más útját (az ún. kategorizáló megközelítést) választó amerikai bírói gyakorlattal összefüggésben is felmerült az arányossági teszt alkalmazásának lehetősége.¹¹

A teszt alakításával kapcsolatban érdemes kiemelni az EJEB és a kanadai Legfelső Bíróság gyakorlatát: mindkét fórum sikeresen és időtállóan formálta saját képére az arányossági tesztet, amelynek új szerkezeti felépítést is adott. Míg az EJEB gyakorlatában a szükségesség fogalma alá („*necessary in a democratic society*”)¹² rendeződnek a további vizsgálati szempontok, a kanadai fórum a jogalkotói célkitűzés vizsgálatát helyezi előtérbe („*demonstrably justified in a free and democratic society*”),¹³ és ennek rendeli alá az alkalmasság, a szükségesség és az arányosság vizsgálatát. Mindkét esetben megmaradtak azonban az arányossági teszt érvelési keretrendszerében a teszt klasszikus felépítése szerinti vizsgálati szempontok és azok funkcionális sajátosságai. Az arányossági tesztet az EJEB és a kanadai Legfelső Bíróság rendszerint strukturált érvelés keretében, segédfogalmak következetes felhívásával¹⁴ alkalmazza.

¹⁰ Lásd Carlos Bernal Pulido: The Migration of Proportionality across Europe. *New Zealand Journal of Public and International Law* (11) 2013/3. 483–516.

¹¹ Vö. Vicki Jackson: Constitutional Law in the Age of Proportionality. (124) *Yale Law Journal* 2014-15/8.

¹² *The Sunday Times v. The United Kingdom*, Judgment of 26 April 1979, no. 6538/74 [62]. Az EJEB által alkalmazott arányossági teszt összefoglaló elemzéséhez lásd Janneke Gerards: How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights. *International Journal of Constitutional Law* (I·CON) 2013/2.

¹³ *R. v. Oakes* [1986] 1 S.C.R. 103. 105–106. A mérce összefoglaló elemzéséhez kapcsolódóan lásd Peter W. Hogg: *Constitutional Law of Canada*. 2009 Student Edition. Carswell, Toronto 2009. 882.

¹⁴ Más segédfogalmak mellett ilyennek tekinthető az EJEB-gyakorlatban a nyomós társadalmi szükséglet, a jogkorlátozást igazoló releváns és megfelelő indokok, a kanadai gyakorlatban a szabad és demokratikus társadalom értékei, a cél nyomós és érdemi jellege, a közösségi célok alapvető fontossága stb. Összefoglalóan lásd Pozsár-Szentmiklósy: Alapjogok mérleglen...

4 Eltérő fejlődési utak az arányossági teszt alkalmazásában Közép-Kelet Európában

4.1 Csehország

A Cseh Köztársaság alapjogi jogviták feloldásának háttéréül szolgáló alkotmányos kontextusa több szempontból különleges. Az alkotmány nem egy dokumentumból áll, így az alapjogi katalógust sem a szűk értelemben vett alkotmányszöveg tartalmazza, hanem az alkotmány részének tekintett¹⁵ Alapvető Jogok és Szabadságok Kartája.¹⁶ További sajátosság, hogy maga a Karta nem fogalmaz egyértelműen az alapjogkorlátozás általános szabályával összefüggésben – kínálja magát tehát a szakirodalmi vita arról, hogy a Karta implicit általános jogkorlátozási klauzulájából, vagy az egyes jogokhoz kapcsolt szabályokból szükséges-e kiindulni.¹⁷ Érdeemes hozzátenni, hogy bár a Karta általános szabálya a korlátozással összefüggésben valóban utal az egyes jogokkal kapcsolatban meghatározott rendelkezésre,¹⁸ az alapjok lényeges tartalmának védettségét is rögzíti.¹⁹

Az arányossági teszt első alkalmazására az „Anonim Tanú I-ügyben” (*Anonymus Witness I case*),²⁰ 1994-ben került sor. Bár utóbb maga a teszt a cseh Alkotmánybírárság gyakorlatában is számos módosuláson ment keresztül, szembeötlő a vizsgálati módszer megalapozásának programszerű igénye. Az arányossági teszt utolsó (szűk értelemben vett arányossági) szakaszára vonatkozóan a testület rögzített egy speciális, *négyelemű érvrendszert*, amelynek alkalmazását a mérlegelés elvégzéséhez írta elő. Ennek megfelelően a művelet során a bírói fórumok *empirikus, rendszertani, kontextuális és értéklapú* érvekre támaszkodhatnak.²¹

¹⁵ Lásd az Ústavní Soud (Alkotmánybírárság) honlapját: www.usoud.cz/en/legal-basis/

¹⁶ Charter of Fundamental Rights and Freedoms [Constitutional act No. 2/1993].

¹⁷ Davis Kosar Wojciech Sadurski megállapításával vitatkozva fejti ki saját álláspontját, amely szerint a Kartában nem található általános jogkorlátozási klauzula, így az egyes jogokhoz kapcsolt rendelkezéseket speciális jogkorlátozási klauzuláknak kell tekinteni. Lásd David Kosar: Conflicts Between Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Constitutional Court of the Czech Republic. In: *Conflicts Between Fundamental Rights* (szerk. Eva Brems). Intersentia, 2008. 347–378, 5.

¹⁸ Article 4. 2. *Limitations may be placed upon the fundamental rights and basic freedoms only by law and under the conditions prescribed in this Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms (hereinafter „Charter”).*

¹⁹ Article 4. 4. *In employing the provisions concerning limitations upon the fundamental rights and basic freedoms, the essence and significance of these rights and freedoms must be preserved. Such limitations are not to be misused for purposes other than those for which they were laid down.*

²⁰ Decision No. Pl. US 4/94 (Anonymus Witness I) (1994).

²¹ Lásd Kosar: i. m. 10.; Pavel Ondřejek: Limitations of Fundamental Rights in the Czech Republic and the Role of the Principle of Proportionality. *European Public Law* (20) 2014/3. 451–466.

A programalkotás igényével együtt ugyanakkor a módszertani nehézségek is megjelentek: két alapjog ütközése esetére azt a követelményt is megfogalmazta a testület, hogy azok a *lehető legkisebb mértékben szenvedjenek korlátozást (minimization of interventions)*. Utóbb szakirodalmi vitát váltott ki az a kérdés, hogy a követelményre önálló tesztként hivatkozhat-e a testület, vagy azt az arányossági teszt részeként kell értelmezni – a megközelítés ugyanis nagyfokú hasonlóságot mutat a legkevésbé korlátozó eszköz választásának követelményén alapuló *szükségességi* vizsgálattal.²² Később maga az Alkotmánybíróság tette világossá, hogy a követelmény a tág értelemben vett arányossági teszt része.²³

A cseh Alkotmánybíróság gyakorlatában további sajátosságok figyelhetők meg az arányossági teszt alkalmazásában és az alapjogi konfliktusok feloldásának módszerében.

David Kosar értelmezésében a gyakorlatban elsősorban annak van jelentősége, hogy absztrakt normakontrollt vagy alkotmányjogi panaszok vizsgálatát végzi-e az Alkotmánybíróság. Ennek megfelelően absztrakt normakontroll esetében az arányossági teszt utolsó (mérlegelési) szakaszában a *négyelemű érvrendszer* alkalmazásával lényegében összekapcsolódik a *minimization of interventions*-vizsgálat. Az alkotmányjogi panaszok vizsgálata során ugyanakkor egy *önálló, háromelemű vizsgálatot* azonosít, amelynek alapja egy 2005-ben kihirdetett döntés.²⁴ Ennek keretében, amennyiben az alapjogi konfliktus egymással konkuráló alapjogokkal kapcsolatos, a testület (a) azonosítja a konkuráló jogokat; (b) olyan értelmezést ad a konfliktusnak, amely a *lehető legteljesebb mértékben biztosítja mindkét konkuráló jog érvényesülését*, ha pedig ez nem lehetséges, úgy (c) azt az alapjogot helyezi előtérbe, amely az *igazságosság általános elve* vagy *más alkotmányos alapelv* alapján prioritást kaphat.²⁵ Ilyen módon a vizsgálat középpontjában álló alapjog kiválasztása után válik lehetségessé a strukturált arányossági vizsgálat lefolytatása.

Érdemes hozzátenni, hogy „tisztá” alapjogi konfliktusok esetén természetesen nem kerülhető el az alapjogok tartalmi és funkcionális sajátosságainak azonosítása, egymásra való tekintettel történő értelmezése. Erős érvek szólnak amellett is, hogy a konfliktus feloldásához vezető érvelési láncolatban az adott alapjogok normatív megfogalmazásain túli szempontoknak, morális érveknek is szerepet kell kapniuk. Ha azonban az Alkotmánybíróság a „háromelemű vizsgálat” utolsó lépését nem puszt-

²² David Kosar értelmezésében az arányossági teszt első alkalmazása utáni időszakban a *minimization of interventions* önálló tesztként jelent meg az alkotmányjogi diskurzusban (vö. Kosar: i. m. 8.), míg Pavel Ondřejek szerint ilyen értelmezés nem tulajdonítható a fogalomnak (vö. Ondřejek: i. m. 458.).

²³ Case No. III. ÚS 256/01 (Recognition in Criminal Proceedings) (2002).

²⁴ Decision No. I. Ús 353/04 (Family House) (2006).

²⁵ Lásd Kosar: i. m. 18.

tán azon jog kiválasztására használja, amelynek korlátozására tekintettel lefolytja az arányossági tesztet, hanem az arányossági teszt mellőzésével magát az alapjogi konfliktust is eldönti, úgy a döntés igazolása – a strukturált érvelés hiánya miatt – kétségkívül gyengébb alapon áll.

Pavel Ondrejek arra hívja fel a figyelmet, hogy az arányossági teszt alkalmazásának változásai olyan módon is értelmezhetők, hogy a klasszikus (szigorú) arányossági vizsgálat mellett annak megjelent egy, az extrém aránytalanságok kiszűrésére szolgáló változata, valamint egy észszerűségi vizsgálat a gyakorlatban.²⁶ A szerző az adózási kérdésekkel kapcsolatos ügyek eldöntése kapcsán²⁷ azonosítja az Alkotmánybíróság gyakorlatában azt a vizsgálati módszert, amely nem a teszt egyes lépesei szerint strukturált vizsgálaton alapul, hanem csak az *extrém aránytalanságok kiszűrését* helyezi a fókuszba, a vizsgálat utolsó szakaszában. Értékelése szerint további eltérés figyelhető meg a klasszikus arányossági tesztől a gazdasági és szociális jogok esetében, amennyiben ezek érintettsége esetén lényegében egy *észszerűségi teszt* alkalmazására kerül sor.²⁸ Nem kétséges, hogy a testület mindkét megközelítéssel nagyobb mozgásteret biztosít a jogalkotó számára. A módszertani problémák kiküszöbölése céljából Pavel Ondrejek arra tesz javaslatot, hogy a testület előzetesen rögzített szempontok alapján alkalmazzon eltérő szigorúságú vizsgálatokat annak eldöntésére, melyik „teszt” alkalmazása indokolt.²⁹

Kérdés, hogy a javaslatnak megfelelő, több teszten alapuló, programszerűen végzett változó intenzitású vizsgálat mennyi módszertani nehézséggel járhat. Az alkalmazott teszt kiválasztásához szükséges szempontok előzetes vizsgálata lényegében nem különbözhet jelentősen az arányossági teszt egyes vizsgálati lépéseitől, ilyen módon maga a vizsgálat és az ahhoz kapcsolódó módszertani nehézségek is megkettőződhetnek. Ha pedig az előzetes vizsgálatot esetleg nem kellően körültekintően végzi a bírói fórum, úgy a nem megfelelően kiválasztott teszt az alapjogi jogvita feloldását is más irányba viheti. A módszer nagyban emlékeztet az amerikai gyakorlatból (kategorikus megközelítésből) ismert *strict scrutiny*, *intermediate scrutiny*, *rational basis review*-vizsgálatokra, amelyekhez azonban a bírói gyakorlat egymástól világosan elkülöníthető jogcsoportokat rendel. Megnyugtatóbb megoldásnak tűnik tehát az arányossági teszt következes alkalmazása, amelynek keretében természetesen lehetőség van az egyes jogok és konkuráló alkotmányos értékek eltérő súlyozására, a kontextus értékelésére.

²⁶ Ondrejek: i. m. 460.

²⁷ Case No. Pl. ÚS 28/09 (Real Property Transfer Tax) (2009) Hivatkozik rá Ondrejek: i. m. 460–461.

²⁸ Case No. Pl. ÚS 61/04 (Conditions for Declaration of a Strike) (2006) Hivatkozik rá Ondrejek: i. m. 461.

²⁹ A szerző a lehetséges vizsgálati szempontok között említi: (a) az érintett jogok és közérdekű megfontolások sajátosságait; (b) az adott alapjoghoz kapcsolódó jogviszonyok sajátosságait, valamint (c) a jogkorlátozás mértékét és annak jogállami kontextusát. Lásd Ondrejek: i. m. 462.

4.2 Románia

Románia alkotmányos intézményei eltérő dinamika szerint alakultak és kezdték meg működésüket. Az egységes alkotmányszöveget az 1991-ben elfogadott dokumentum tartalmazza, amelynek átfogó, népszavazás útján megerősített módosítására csak egy alkalommal, 2003-ban került sor.³⁰ Az Alkotmány 53. cikke egy explicit alapjog-korlátozási klauzulát tartalmaz, amely egyrészt részletesen meghatározza a jogkorlátozás lehetséges céljait, másrészt a jogkorlátozás lehetséges mértékével összefüggésben rögzíti az Emberi Jogok Európai Egyezményéből ismert „szükséges egy demokratikus társadalomban” formulát, valamint az arányosság követelményét. További különlegességgént értékelhető, hogy az Alkotmány szövege nem az alapjogok lényeges tartalmát, hanem az adott alapjog létezését, megmaradását (kiüresítésének tilalmát) állítja olyan végső korlátként, amelynek átlépése nem lehetséges.³¹

Bár az arányosság elve és az arányossági teszt a román alkotmányjogi gondolkodásnak is hosszabb ideje szerves része,³² a román Alkotmánybíróság először csak egy 2013-as döntésében³³ hivatkozott explicit formában az arányossági tesztre. A döntés különlegessége, hogy abban a testület kifejezetten hivatkozott a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatára. Vélhetőleg ennek is köszönhető, hogy az arányossági teszt első leírása nagymértékben követi annak klasszikus, szinte tankönyvi formáját: ennek megfelelően az érintett alapjog azonosítását az alapjog korlátozásának megállapítása, a jogkorlátozást eredményező jogalkotói célkitűzés legitimitásának, az alkalmasság, a szükségesség, majd az arányosság vizsgálata követi. Módszertani szempontból lényeges az Alkotmánybíróság kapcsolódó megállapítása: az egyes vizsgálati lépések sorrendje kötött, a teszt alkalmazása során azt tiszteletben kell tartani.³⁴ Az Alkotmánybíróság ezt követő gyakorlatában szervesen jelen van az ará-

³⁰ Lásd a román Parlament honlapját: www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339

³¹ Article 53. (1) *The exercise of certain rights or freedoms may be restricted only by law and only if this is necessary, as the case may be, to defend national security, public order, health, or public morals, or the rights and freedoms of citizens; to investigate a crime; or to prevent the consequences of a natural calamity, a disaster or a particularly severe catastrophe.*

(2) *The restriction can only be imposed if it is necessary in a democratic society. The measure must be proportionate to the situation which caused it, has to be applied in a non-discriminatory manner and may not eliminate the right or freedom in question.*

³² Lásd Marius Andreescu monográfiáját; Marius Andreescu: *Principiul proportionalitatii in dreptul constitutional*. CH Beck 2007. 1–392.

³³ Decision no. 266 of 21 May 2013.

³⁴ Mona-Maria Pivniceru – Benke Károly: The Principle of Proportionality Reflected in the Case-Law of the Constitutional Court of Romania. German Constitutional Influences. *Revista de Drept Constitutional* 2015. 51–71, 88.

nyossági vizsgálat mind a tesztre történő explicit hivatkozás, mind pedig az alapjogi konfliktusok *optimalizáció* útján történő feloldásának formájában.³⁵

A fentiek ellenére az arányossági teszt romániai alkalmazása nem következetes minden esetben, továbbá nem nélkülözi a módszertani dilemmákat sem.

A román Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelent – elsősorban gazdasági és szociális jogokkal összefüggésben – a teszt egyszerűsített változata, amelyben elsősorban az *észszerűség* szempontja volt hangsúlyos.³⁶

Egy további elméleti és gyakorlati dilemmát vet fel Mona-Maria Pivniceru és Benke Károly: amellet érvelnek, hogy az alapjog-korlátozás bírósági felülvizsgálatának módszerét alapvetően meghatározza az a kérdés, hogy szubjektív vagy objektív korlátozásról van-e szó. Azokat a joggyakorláshoz szükséges feltételeket tekintik *szubjektív korlátnak*, amelyek teljesítése elsősorban az egyén magatartásán múlik. Ennek megfelelően azok a szabályok tekinthetők a joggyakorlás *objektív korlátainak*, amelyek teljesítése nem jogalanyok döntéseitől függ. Álláspontjuk szerint a klasszikus arányossági teszt megfelelő módszer a szubjektív korlátok alkotmányosságának vizsgálatára, azonban objektív korlátok esetén más megközelítésre van szükség. Értelmezésükben ilyen lehet az „*utolsó lépés*”- („*last step*”) vizsgálat, amelynek lényege, hogy az alapjogok gyakorlása elé csak abban az esetben állíthatók objektív korlátok, ha a jogalkotói lépés mögött azonosítható, az érintett alapjoggal konkuráló másik alapjog vagy alkotmányos érték e lépés nélkül kimutathatóan vagy valószínűsíthetően jelentős korlátozást szenvedne. A szerzőpáros álláspontja szerint tehát objektív korlátok esetén nem az arányossági tesztet, hanem ezt az egyszerűbb, de szigorúbbnak mondott vizsgálatot kell elvégezni.³⁷ E megközelítés implicit jelenlétét mutatják ki egy olyan döntésben, amely a gyógyszerárak létesítésére vonatkozó szabályozás kapcsán (a német Apotheken-Urteil döntésre emlékeztető módon) lényegében egy objektív, törvényi feltételt vizsgált.³⁸

Szembetűnő azonban, hogy az „*utolsó lépés*”-vizsgálat módszertani szempontból valójában az arányossági teszt egyik lépcsője, a szükségességi vizsgálat elvégzését jelentheti. A szükségességi vizsgálat klasszikus leírása szerint a jogalkotó által választott intézkedés abban az esetben bizonyul alkotmányosan igazoltnak, ha más, a jogalkotói célkitűzés elérésére egyaránt alkalmas, alternatív intézkedésekkel összehasonlítva a legkevésbé korlátozó eszköznek bizonyul. Ha tehát az „*utolsó lépés-nél*” kevésbé megszorító intézkedések nem bizonyulnak megfelelőnek a jogalkotói

³⁵ Lásd Pivniceru–Benke: i. m. 89.

³⁶ Lásd Decision no. 680 of 26 June 2012, Decision no. 501 of June 30 2015. Hivatkozik rá Pivniceru–Benke: i. m. 91.

³⁷ Lásd Pivniceru–Benke: i. m. 75–76.

³⁸ Decision no 768. of 18 December 2014. Hivatkozik rá Pivniceru–Benke: i. m. 91.

célkitűzés elérésére, úgy valójában a szükségességi vizsgálat eredménye egybeesik az „*utolsó lépés*”-vizsgálat eredményével. Még inkább szembetűnő ez az összefüggés abban az esetben, ha – a magyar Alkotmánybírósághoz hasonlóan – a szükségességi vizsgálat keretében a cél elérésére alkalmas eszközök közül az *elkerülhetetlen eszköz* választását vizsgálja a bírói fórum. Az arányossági teszt mint érvelési keretrendszer alkalmazásával is azonos eredményre lehet tehát jutni, a vizsgálat ugyanis természetesen a teszt szükségességi szakaszában is lezárulhat, ha a jogalkotó által választott eszköz nem bizonyul „*utolsó lépésnek*” vagy *elkerülhetetlennek*. Az arányossági teszt alkalmazása ugyanakkor azt az előnyt is kínálja, hogy annak keretében a premissza (a jogalkotói célkitűzés) igazolása is elvégezhető, és természetesen a vizsgálat folytatására (az arányosság vizsgálatára) is rendelkezésre áll a megfelelő módszer.

4.3 Magyarország

Magyarországon az arányossági teszt az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől hangsúlyos szerepet kapott, a teszt későbbi gyakorlatban alkalmazott formája ugyanakkor több határozatban formálódott. Sólyom László 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleményében jelent meg először más alapvető jogok védelme, a korlátozás elkerülhetetlensége és mértéke az alapjog-korlátozással szemben támasztott követelményként.³⁹ A 20/1990. (X. 4.) AB határozat indokolásában a jogalkotói célkitűzés fontosságának és az alapjogsérelem súlyának összemérése, a legkevésbé korlátozó eszköz választásának követelménye, valamint az alkalmasság szempontja jelenik meg.⁴⁰ A – későbbi gyakorlatban gyakran felhívott – 30/1992. (V. 26.) AB határozat az arányossági teszt elemeit már többé-kevésbé strukturált keretben mutatja be, utalva a lehetséges jogalkotói célkitűzésekre, a korlátozás elkerülhetetlenségére, valamint a szűk értelemben vett arányosság követelményére.⁴¹

Bár a testület a korábbi időszakban is előszeretettel hivatkozott a vizsgálati módszerrel összefüggésben a „megszilárdult joggyakorlatra”, az arányossági teszt alkalmazása nem mondható minden elemében következetesnek és ellentmondásmentesnek, az arra épített érvelés pedig részletesen kidolgozott.⁴² Az érvelési keret

³⁹ 2/1990. (II. 18.) AB határozat, Sólyom László különvéleménye, ABH 1990. 18, 23.

⁴⁰ 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 69, 71.

⁴¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 180–181.

⁴² A kritikai megközelítésekkel kapcsolatban lásd Blutman László: Az alapjogi teszt a nyelv fogságában. *Jogtudományi Közöny* 2012/4.; Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az alapjogi teszt újrafogalmazása. *Jogtudományi Közöny* 2014/1.

egyik leginkább stabil eleme a jogalkotói célkitűzés vizsgálata, míg az alkalmasság vizsgálatára csak ritkán került sor explicit formában. A szükségesség, a jogkorlátozás eszközének minősítése keretében leggyakrabban alkalmazott formula szerint elsősorban az adott jogkorlátozás *elkerülhetetlenségét* vizsgálta az Alkotmánybíróság, néhány esetben azonban az arányossági teszt klasszikus felépítése szerinti legkevesbé korlátozó eszköz választásának követelményét tartotta szem előtt.⁴³ Arra is gyakran volt példa, hogy a szűk értelemben vett arányosság előtti vizsgálati lépések mindegyike összefoglalóan (és megtévesztően) a szükségesség fogalma alá rendelve jelent meg a döntésekben. Az arányosság keretében a testület rendszerint a jogalkotói célkitűzés fontosságát és a jogkorlátozás súlyát vetette egybe, gyakran elmaradt ugyanakkor ennek a mérlegelésnek az explicit megjelenítése az érvelésben.

A vizsgálati módszer alkalmazásának következetessége az Alaptörvényre alapított (újrakezdett) gyakorlat során nem erősödött, a vizsgálati módszerrel összefüggésben a testület nem tartotta fontosnak a látványos újrakezdést sem. A 30/2012. (VI. 27.) AB határozatban értelmezte első ízben a testület az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.⁴⁴ Ennek keretében a többségi határozat rögzítette az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének tartalmi egyezését az alapjogok törvényi szintű szabályozásának követelményére, valamint a lényeges tartalom védeltségére vonatkozóan. Ezen túlmenően az indokolás sommás megállapításából azt is megtudhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság az arányossági teszt 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerinti leírását és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben foglalt rendelkezést azonos tartalmúnak tekinti.⁴⁵

Az arányossági teszt alkalmazása módszertani tisztaságának igényére mutat rá ugyanakkor a választási eljárásról szóló törvény alkotmányosságát vizsgáló 1/2013. (I. 7.) AB határozat indokolása. A köztársasági elnök az előzetes normakontrollra irányuló indítványában egy szabályozási elem vonatkozásában pusztán az arányosságot vitatta, a testület ugyanakkor lényegesnek tartotta kitérni arra az indokolásban, hogy a szabályozás alkotmányosságának vizsgálata során nem szorítkozhat pusztán az arányosság szempontjának vizsgálatára, azt a szükségességnek (elsősorban a legitim jogalkotói célkitűzést értve ezalatt) is meg kell előznie.⁴⁶

A 5/2013. (II. 21.) AB határozat többségi indokolása már egyfajta programszerű meghatározását tartalmazza a régi-új arányossági tesztnek. Ahogyan a korábban

⁴³ Lásd Pozsár-Szentmiklósy: Alapjogok mérlegen... 108.

⁴⁴ I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

⁴⁵ 30/2012. (VI. 27.) AB határozat [17].

⁴⁶ Lásd 1/2013. (I. 7.) AB határozat [13], [65].

idézett 30/2012. (VI. 27.) AB határozat is, az indokolás kitér az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének szövegszerű egyezésére az alapjog lényeges tartalmának védelmével kapcsolatban. Egyfajta „keletkezéstörténetként” azt is rögzíti az indokolás, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a korlátozás követelményeire vonatkozóan kialakított „alapjogi teszt” szerinti értelmezést követi az Alaptörvény szövege – megerősítést nyer tehát, hogy az I. cikk (3) bekezdés tartalmát illetően az alkotmányozó a korábbi alkotmányos gyakorlatból indult ki.⁴⁷ A 3046/2013. (II. 28.) AB határozat megerősíti az előbbieken kifejtett tételt,⁴⁸ a későbbi határozatok egy része pedig az arányossági teszt megalapozásaként már erre a döntésre hivatkozik.⁴⁹

Az Alaptörvény hatályba lépése utáni időszak döntéseiben az Alkotmánybíróság tehát nem tér el az arányossági teszt alkalmazásának korábbi gyakorlatától, amely az alkotmányos szabályok szintjén is megerősítést nyert. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy a testület a módszertani nehézségeket és a teszt alkalmazásával kapcsolatos mítoszokat is megőrizte. Ezek közül kiemelhető az alapjogok részleges hierarchiájára vonatkozó tézis, az egyes jogokhoz kapcsolódóan kialakított speciális tesztek kérdése, valamint a módszertani következetlenség. Egy további mítosz már halványul a magyar jogirodalomban, amely az alapjogok *lényeges tartalmának* eseti, tartalmi alapú meghatározása felől látja biztosítottnak a jogvédelmet.⁵⁰ Erős érvek szólnak amellett, hogy a lényeges tartalom jelentéstartalma valójában csak az arányossági teszt alkalmazásával tárható fel.⁵¹

A *normahierarchia tézise* elsősorban azzal támasztható alá, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában meghatározott alapjogok, alapjogi igények funkciójukból vagy abszolút védettségükből következően helyezhetők más alapjogok fölé. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a méltóság védelmével szoros összefüggésben álló alkotmányos tilalmak (pl. a kínzás tilalma) és eljárási szabályok (az alkotmányos büntetőjog garanciái, a tisztességes eljáráshoz való jog), valamint a véleménynyilvánítás szabadsága kétségtől rendszerint megelőzik a konkuráló alapjogokat, alkotmányos értékeket az Alkotmánybíróság által elbírált alapjogi konfliktusokban. Néhány alapjog alkotmányszöveg alapján valóban igazolható kiemelé-

⁴⁷ 5/2013. (II. 21.) AB határozat [55].

⁴⁸ 3046/2013. (II. 28.) AB határozat [38].

⁴⁹ Lásd 26/2013. (X. 4.) AB határozat [162]; 3038/2014. (III. 13.) AB határozat [26]; 3125/2015. (VII. 9.) AB határozat [33].

⁵⁰ Vö. Balogh Zsolt: Alapjogvédelem In: *Az Alkotmány magyarázata* (szerk. Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János). KJK-KERSZÖV, Budapest 2002. 215.

⁵¹ Vö. Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest 2001. 396. A módszertani nehézségekkel kapcsolatban lásd Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Megismerhető-e az alapjogok lényeges tartalma? *Magyar Jog* 2013/12.

se azonban távolról sem jelenti azt, hogy valamennyi alapjog egy zárt, hierarchikus rendbe lenne rendezhető.⁵²

Hasonlóképpen vitatható lehet az a megállapítás, amely szerint az Alkotmánybíróság az egyes alapjogokra vonatkozóan szisztematikus munkával *speciális teszteket* alakított ki.⁵³ Kétségtelen, hogy a nem alapjogokat érintő hátrányos megkülönböztetés esetén a testület az *észszerűségi tesztet*, a tulajdonhoz való jog védeltségi körébe tartozó ügyekben pedig a *közérdekűségi tesztet* alkalmazza. Érdemes hozzátenni, hogy az észszerűségi teszt számos bírói fórum gyakorlatában – így a magyar kontextusban is – az arányossági teszt kevésbé szigorú alternatívájának tekinthető, a közérdekűségi teszt pedig eltérő hangsúlyokkal ugyan, de valójában megmarad az arányossági teszt értelmezési keretrendszerében. Hasonlóképpan, a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben felhívott „közvetlen és nyilvánvaló veszély”, valamint a lelkiismereti és vallásszabadsággal kapcsolatos ügyekben vizsgált „összehasonlító teherpróba” módszertani szempontból nem önálló tesztek, hanem az arányossági teszt módosított változatai. Helytálló lehet tehát a megállapítás, hogy a speciális tesztek kidolgozottsága korántsem szisztematikus.⁵⁴

Az arányossági teszt alkalmazásához kapcsolódó, jellemző *módszertani következetlenségek* közül a strukturált érvelés hiánya, az ellentmondásos fogalomhasználat, valamint a szükségesség vizsgálati lépéséhez kapcsolódóan az alkalmazott vizsgálati módszerek (a legkevésbé korlátozó eszköz választása és az elkerülhetetlen korlátozás választása) esetenkénti váltakozása emelhető ki. Az Alkotmánybíróságot újabban foglalkoztató dilemmák közül az a kérdés emelhető ki, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szabály (közelebbről az arányossági teszt) csak a jogalkotót, vagy a jogalkalmazót is köti-e.⁵⁵

⁵² Sólyom László – helyesen – arra utal, hogy az alkotmányon belül az értelmezés rendezheti hierarchikus rendbe az alapjogokat, ha elvi alapot ad hozzá. Az a megállapítás azonban minden bizonnyal elnagyolt, amely szerint „a magyar Alkotmánybíróság létrehozott egy világos hierarchiát az alkotmányon belül, az alapjogok között”. Vö. Sólyom László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle* 2014/1. 1–7, 2.

⁵³ Az alapjogi tesztekkel kapcsolatban összefoglalóan lásd Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve* (szerk. Halmi Gábor). INDOK, Budapest 2000.

⁵⁴ Sente Zoltán arra is felhívja a figyelmet, hogy bár a tesztek jelentősége éppen abban áll, hogy kiszámíthatóvá tegyék a bíráskodást, a magyar Alkotmánybíróság elmulasztotta a különböző értékelési szempontok részletes kidolgozását. Lásd Sente Zoltán: Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata 1990–2010. In: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (szerk. Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely). Universitas-Győr, Győr 2013. 497–518, 511.

⁵⁵ A vita értékelésével kapcsolatban lásd Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az arányossági teszt a jogalkalmazásban. *Alkotmánybírósági Szemle* 2016/2.

5 Az arányossági teszt szakszerű alkalmazása

A fentiek alapján kimutatható: az alapjog-korlátozási *klauzulák különbözősége* vagy az arányossági tesztre alapított alkotmánybíróági gyakorlat *eltérő múltja nem feltétlenül határozza meg a teszt alkalmazásának módszerét*. Erős érvek szólnak amellett, hogy az arányossági vizsgálat alkalmazása a bírói fórumok részéről szükségszerű következménye az alapjogok védettségére vonatkozó alkotmányos követelménynek.⁵⁶ Bár a teszt alkalmazását élénk szakirodalmi viták kísérik,⁵⁷ a kiterjedt gyakorlat által is igazoltan hatékony eszköznek bizonyul az alapjogvédelemben.

A cseh, a román és a magyar tapasztalatok áttekintése is mutatja, hogy a bírói fórumok és a tudomány művelői számára folyamatos a kísértés, hogy *újrastrukturálják az arányossági tesztet*, vagy az érintett jogok és alapjogi konfliktusok sajátosságaira tekintettel *további teszteket* alakítsanak ki. A speciálisnak mondott tesztek alkalmazásának azonban jellemzően *nincs önálló érvelési keretrendszere*, mindössze annyi állapítható meg, hogy egy-egy további vizsgálati szempont válik hangsúlyossá a bírói fórumok gyakorlatában. Valójában a felhívott sajátos szempontok mindegyike („*minimization of interventions*” és „*négyelemű érvrendszer*” a cseh gyakorlatban, az „*utolsó lépés*”-vizsgálat a román gyakorlatban, valamint a „*speciális tesztek*” a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában) elhelyezhető az arányossági teszt érvelési keretrendszerében, annak vizsgálati lépései között. Alkalmazásukkal, figyelembevételükkel természetesen pontosabbá válik a vizsgálat, ami a jogvita lehetséges kimenetele szempontjából kétségtől elöremutató. Ha azonban a bírói fórum az arányossági teszt érvelési keretrendszerén kívül, önállóan alkalmazza e vizsgálati módszereket, akkor valójában nem alkothat pontos képet az alapjog-korlátozás kapcsán felmerülő valamennyi lényeges kérdésről. Ennek megfelelően nem zárhatja ki az önkényes jogkorlátozásokat (a célkitűzés vizsgálata keretében), nem szűrheti ki a közhatalmat gyakorló szervek ténybeli tévedéseit (az alkalmasság vizsgálata során), a túlzó korlátozásokat (a szükségesség vizsgálatához kapcsolódóan), valamint nem értékelheti átfogóan a jogkorlátozás hatását a konkuráló értékek kontextusában (az arányosság vizsgálatakor).

Az arányossági teszt *állandó elemei* tehát azok, amelyek a fentiek szerinti *funkcionális sajátosságokat* hordozzák – ezek teljes vagy részleges hiányában nem érhet célt a vizsgálat. Sorrendjük, *struktúrájuk* alakítható a bírói gyakorlatban, alkalmá-

⁵⁶ Átfogóan lásd Alec Stone Sweet – Jud Mathews: Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. *Columbia Journal of Transnational Law* (47) 2008/1. 72–164.

⁵⁷ Az újabb viták összefoglalásával kapcsolatban lásd Kai Möller: Proportionality: Challenging the Critics. *International Journal of Constitutional Law* (10) 2012/3. 709–731.

zásukat pedig *segédfogalmak* tehetik pontosabbá – mindkét vonatkozásban lényeges azonban a *következetesség*, amelyre az EJEB és a kanadai Legfelső Bíróság gyakorlata is kézenfekvő példát szolgáltat. Hasonlóképpen állandó elemnek tekinthető a teszt *érvelési keretrendszer* jellege: az egymásból következő, ellenőrizhető premisszákat és részkonklúziók láncolata vezethet el tartalmi alapon igazolható⁵⁸ bírói döntéshez. Az arányossági teszt *változó elemeinek* azok a vizsgálati szempontok tekinthetők, amelyek meghatározott jogokkal összefüggésben – elsősorban a jogok sajátosságaira tekintettel – az alapjogi konfliktus pontosabb feltárását segíthetik. Mindezt kiegészíthetik azok a vizsgálatok, amelyek az arányossági teszt alkalmazását előzik meg az érintett alapjog és az alapjogi konfliktus azonosítása során. Az arányossági teszt alternatívái ugyanakkor nem hordozzák maradéktalanul annak funkcionális sajátosságait, ilyen módon korlátozott mértékben alkalmasak az alapjogok alkotmányos védelmének biztosítására. A közép-kelet-európai bírói fórumoknak is jó okuk van tehát arra, hogy módszertanilag megalapozottan és következetesen alkalmazzák az arányossági tesztet.

⁵⁸ A bírói döntés tartalmi alapú igazolása az arányossági teszt egyik legfontosabb funkciójaként értékelhető. A teszt funkcióival kapcsolatban lásd Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az alapjogi tesztek rendeltetése. *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/2. 85–92.

A nemzetközi emberi jogi garanciák hatása a magyar alkotmányos rendben

1 A nemzetközi jog alkotmányosodása mint fejlődési trend

A magyar alkotmányos rend a belső jog és a nemzetközi jog viszonyrendszerének meghatározásakor a szigorú dualista nézőpontból indul ki. Ez azt jelenti, hogy a belső jogot és a nemzetközi jogot két elkülönülő jogrendszerként kezeli, és ezen az alapon húzza meg a nemzetközi jog érvényesülésének határait a belső jogban. Ugyanakkor a magyar alkotmányos rend, európai példákkal is összevetve, kifejezetten kiemelt helyet biztosít a belső jogban a nemzetközi jog belső jog részévé vált szabályainak.

Az elmúlt évtizedben a nemzetközi jog alkotmányosodása népszerű koncepcióvá vált a jogirodalomban. Számos erőfeszítés történt annak érdekében, hogy leírják és rendszerbe illesszék a nemzetközi közösségben bekövetkezett változásokat, illetve azt a jelenséget, hogy bizonyos alkotmányos funkciók a nemzetállam szintjéről nemzetközi szintre emelkednek.¹ Nehéz is áttekinteni a globális alkotmányosodás témájában született írások tömegét.² Mégis úgy tűnik, a koncepcionális vita mögötti legfőbb elemek egyike, mintegy fő mozgatórugója az emberi jogok nemzetközi védelme, és legfőképpen az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény).³

¹ Lásd Jan Klabbers – Anne Peters – Geir Ulfstein: *The Constitutionalization of International Law*. OUP, Oxford 2009.

² A tanulmányok kritikai elemzéséhez lásd Olivier Diggelmann – Tilmann Altewicker: *Is There Something Like a Constitution of International Law?* *ZaöRV* 2008. 623. Figyelemre méltó továbbá a *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*-sorozatban az utóbbi években publikált, a témával kapcsolatos munkák címlistája. Armin von Bogdandy – Rüdiger Wolfrum – Jochen von Bernstorff – Philipp Dann – Matthias Goldmann: *The Exercise of Public Authority by International Institutions – Advancing International Institutional Law*. Springer, Berlin–Heidelberg 2010.; Rüdiger Wolfrum – Chie Kojima: *Solidarity: A Structural Principle of International Law*. Springer, Berlin–Heidelberg 2010.; Mehrdad Payandeh: *Internationales Gemeinschaftsrecht Zur Herausbildung gemeinschaftlicher Strukturen im Völkerrecht der Globalisierung*. Springer, Berlin–Heidelberg 2010.; Niels Petersen: *Demokratie als teleologisches Prinzip, Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht*. Springer, Berlin–Heidelberg 2010.

³ Erika de Wet: *The emerging international constitutional order: The implications of Hierarchy in International Law for the Coherence and Legitimacy of International Decision-making*. *Potcheform Electronic Law Journal* 2007. 21.

Az Egyezmény vitathatatlanul Európa legjelentősebb alkotmányos dokumentuma. Ez képezi a közös európai alkotmányjog alapját, illetve olyan közös minimumot testesít meg, amelyet valamennyi európai államnak tiszteletben kell tartania. Nem túlzás tehát az Egyezményt az Európai Emberi Jogi Alkotmánynak⁴ vagy alapjogi alkotmánynak⁵ vagy akár alkotmányosodási folyamatnak nevezni.⁶ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának végrehajtó mechanizmusa valószínűleg a leghatékonyabb a más emberi jogi jogvédelmet biztosító nemzetközi jogi eszközök közül. Ugyanakkor a védelem hatékonysága nagyban függ attól, hogy a részes államok hogyan illesztik bele az Egyezmény garanciáit a belső jogrendjükbe.

Az Egyezménnyel való nemzeti bánásmód vizsgálatához alapvetően három különálló, mégis egymással összefüggő kérdés megválaszolása szükséges. Először is, hivatkozhatnak-e az egyének közvetlenül az Egyezményre a nemzeti bíróság előtti eljárás során? Másodsor, elsőbbséget élvez-e az Egyezmény az ellentétes tartalmú nemzeti jogszabályokkal szemben? És harmadsor, az Egyezmény közvetlenül a nemzeti alkotmánnyal azonos rangú helyet foglal-e el, vagy az adott alkotmány értelmezési segédeszközéül szolgál?

Az első kérdésre adott nemzeti válaszok nem nagyon különböznek egymástól, az Egyezmény részes államainak gyakorlatát áttekintve nehéz olyan jogrendszert azonosítani, amelyekben az egyének nem hivatkozhatnak közvetlenül az Egyezményre. Ennél összetettebb kérdés, hogy miként oldható fel az Egyezmény valamely rendelkezésének konfliktusa a nemzeti jogszabályokkal. Több országban (így Svájcban, Lichtensteinben, Belgiumban, Luxemburgban, Hollandiában és Spanyolországban) az Egyezmény szupremáciát élvez a nemzeti jogszabályok felett. Máshol (például Olaszországban, Svédországban, Dániában, Finnországban és Norvégiában) az Egyezmény a nemzeti jogszabályokkal azonos szinten helyezkedik el a belső normahierarchiában.⁷ Ebből következik, hogy normakonfliktus esetén a *lex posterior* szabálya érvényesül, és így az Egyezmény kihirdetésénél később elfogadott jogszabályok lesznek alkalmazandók. Ami az Egyezmény alkotmányos rangját illeti, Hollandia alkotmánya az Egyezményt még magánál az alkotmánynál is felsőbb szintre helyezi,⁸

⁴ Jochen Frowein: Der Europäische Menschenrechtsschutz als Beginn einer europäischen Verfassung. *Juristische Schulung* 1986. 845.

⁵ Frank Hoffmeister: Die Europäische Menschenrechtskonvention als Grundrechtsverfassungsrecht und ihre Bedeutung in Deutschland. *Der Staat* (40) 2001. 349., 353.

⁶ Christian Walter: Constitutionalizing (inter)national Governance. *German Yearbook of International Law* (44) 2001. 170.

⁷ Giuseppe Martinico: National Judges and Supranational Laws: Goals and Structure of the Research. In: *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws* (szerk. Giuseppe Martinico – Oreste Pollicino). Europa Law, Groningen 2010. 11.

⁸ Peter Van Dijk – Fried van Hoof – Arjen van Rijn – Leo Zwaak: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Intersentia, Antwerpen–Oxford 2006. 27.

míg Ausztria kifejezetten az osztrák alkotmány részeként tekint az Egyezményre.⁹ Olyan megoldás is ismert, amelyik az Egyezményt az alkotmányban foglalt alapjogok értelmezési segédeszközeként kezeli. Ilyen szerepet ruház az Egyezményre a spanyol alkotmány 10. cikk (2) bekezdése.¹⁰ A koszovói alkotmány 53. cikke pedig még ennél is szorosabb kapcsolatot állít fel, amikor kifejezett összhangot követel meg az esetjoggal. Az 53. cikk alapján ugyanis „a jelen alkotmányban biztosított alapvető jogokat az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntésével összhangban kell értelmezni”.

Jelen tanulmány először azt a kérdést vizsgálja, hogy az Egyezmény mint a nemzetközi emberi jogi garanciák egyik legfőbb letéteményese, alkalmazható-e közvetlenül Magyarországon, és milyen helyet foglal el a belső jogszabályi hierarchiában. Ennek során röviden és csak általánosságban véve ismerteti a nemzetközi szerződések helyét a magyar jogrendben, kiemelten fókuszálva magára az Egyezményre. Ezt követően annak tárgyalására kerül sor, hogyan szerezhető érvény az Egyezmény által biztosított garanciáknak a nemzeti bíróságok, illetve az Alkotmánybíróság előtti eljárásban.

Előzetes kérdésként röviden érdemes kitérni a régi Alkotmány és az Alaptörvény viszonyára. Anélkül, hogy a tanulmány részletesen elemezné a kérdést, összefoglalóan állítható, hogy bizonyos fokú kontinuitás figyelhető meg az Alkotmány és az Alaptörvény között, ami az Alkotmánybíróság esetjogában is tisztán tükröződik. Ennek lényege, hogy amennyiben az Alkotmány és az Alaptörvény szövegezése megegyezik, és az Alaptörvényből nem következik másképpen, az Alkotmány alapján kialakult esetjog irányadó az Alaptörvény megfelelő rendelkezéseinek értelmezésekor. Ez igaz a tárgy szempontjából releváns alkotmányos rendelkezésekre, azaz az Alkotmány 7. §-ára és az Alaptörvény Q) cikkére. Ennek megfelelően a tanulmány a jelenlegi helyzetet vázolja fel, majd ezt követően külön figyelmet fordít az Alaptörvényből eredő esetleges változásokra.

⁹ 59. Bundesverfassungsgesetz, Artikel II., 7 (BGB1. 59/1964).

¹⁰ Spanyolország Alkotmányának 10. cikk (2) bekezdése: „Az Alkotmány által elismert alapvető jogokhoz és szabadságokhoz kapcsolódó normákat az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával, valamint a tárgyban született és Spanyolország által ratifikált nemzetközi szerződésekkel és egyezményekkel összhangban kell értelmezni.”

2 Az Emberi Jogok Európai Egyezményének helyzete Magyarországon

2.1 A nemzetközi szerződések helye a belső jogban az Alkotmány alapján

Az Egyezménynek mint a nemzetközi jog részének alkalmazhatóságáról az Alkotmány 7. § (1) bekezdése adott eligazítást. Eszerint „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”. Ezt a szöveget, amely sok tekintetben hasonló az olasz alkotmány 10. cikk (1) bekezdéséhez, az Alkotmánybíróság következetesen úgy értelmezte, mint ami a nemzetközi és a belső jog viszonyát tisztán a dualista felfogás szerint fejezi ki. Míg a nemzetközi szokásjogot a 7. § teljes egészében a magyar jogrend részének tekinti,¹¹ a nemzetközi szerződések csak abban az esetben válnak a magyar jogrend részévé, ha azokat a parlament törvénybe foglalja, vagy egyéb jogszabály hirdeti ki. A belső jogba való transzformáció nélkül tehát a nemzetközi szerződések nem keletkeztethetnek jogot vagy kötelezettséget az egyén számára.¹²

2005 óta a nemzetközi szerződések átültetését a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény szabályozza. A törvény nagyon hasonló mechanizmust állít fel, mint a német *Grundgesetz* 59. cikk II. bekezdése:¹³ a nemzetközi szerződések kötelező erejét a köztársasági elnök vagy a külügyminiszter ismerheti el. Ez a megoldás ugyanakkor feltételezi a parlament, illetve a kormány felhatalmazását is. Ez a felhatalmazás a parlament esetében törvény, míg a kormány esetében rendelet formáját ölti, és egyben ki is hirdeti a nemzetközi szerződést a belső jogrendbe.

A szigorúan dualista megközelítés ellenére a magyar jogrend kifejezetten nyitott és elfogadó módon viszonyult a megfelelő módon kihirdetett nemzetközi szerződésekhez. Az Alkotmány ugyan nem tartalmazott iránymutatást a belső jog és

¹¹ 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 323, 327.

¹² 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005. 83, 88.

¹³ Németország Alaptörvényének 59. cikk (2) bekezdése szerint: „A Szövetség politikai kapcsolatait szabályozó, vagy szövetségi törvényhozás hatáskörébe tartozó tárgykörben kötött szerződések azon szerv jóváhagyását vagy részvételét követelik meg szövetségi jogszabály formájában, amely szerv jogosult a hasonló tárgykörben hozott szövetségi jogszabály elfogadására vagy kihirdetésére. A végrehajtó szerződések esetében a szövetségi közigazgatásról szóló rendelkezések *mutatis mutandis* alkalmazandók.” A kommentárért lásd Martin Nettesheim: Article 59 GG. In: *Grundgesetz Kommentar* (szerk. Theodor Maunz – Günter Dürig – Roman Herzog – Rupert Scholz – Matthias Herdegen – Hans H. Klein). C.H. Beck, München 2009.

a nemzetközi szerződések közötti hierarchiára nézve, ez a megközelítés az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényből (a továbbiakban: a régi Alkotmánybíróságról szóló törvény) mégis levezethető volt. Ez a törvény gyakorlatilag elsőbbséget biztosított a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződések¹⁴ részére az ellentétes tartalmú nemzeti jogszabályokkal szemben. A régi Alkotmánybíróságról szóló törvény 1. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott annak vizsgálata, hogy adott nemzeti jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközik-e. Amennyiben a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés ellentétes volt a hazai törvénnyel, alsóbb rendű jogszabállyal vagy közjogi szervezetszabályozó eszközzel (akkor még az állami irányítás egyéb jogi eszközével) az Alkotmánybíróság a régi Alkotmánybíróságról szóló törvény 45. § (1) bekezdése alapján az érintett belső jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisítette. Bizonyos tekintetben az Alkotmánybíróság még a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződéseknek is elsőbbséget biztosíthatott a régi Alkotmánybíróságról szóló törvény 46. § (1) bekezdésében biztosított mérlegelési körében. Ez a nagyvonalú hozzáállás azonban csak az Alkotmánnyal összhangban álló nemzetközi szerződéseket illette meg: az Alkotmánybíróság ugyanis előzetesen vizsgálhatta a még ki nem hirdetett nemzetközi szerződések alkotmányosságát,¹⁵ és a nemzetközi szerződéseket kihirdető belső jogszabályok is *ex post facto* normakontroll alá eshettek.¹⁶ Ebből következőleg a nemzetközi szerződéseknek meg kellett felelniük az Alkotmánynak, ugyanakkor elsőbbséget élveztek a belső jogi normák felett.¹⁷

2.2 A nemzetközi szerződések helye a belső jogban az Alaptörvény alapján

A korábbi Alkotmány időbeli hatálya alatt a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos problémák gyökere abban rejlett, hogy a nemzetközi szerződések és a belső jogi normák konfliktusát nem tekintették közvetlen alkotmányos kérdésnek, mivel a szerződések

¹⁴ A 2005. évi L. törvény 7. § (3) bekezdése határozza meg azokat a feltételeket, amelyek alapján egy nemzetközi szerződés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik, és ezeket áttekintve viszonylag kevés tér marad a kormányrendeletben történő kihirdetés részére.

¹⁵ Lásd a régi Alkotmánybíróságról szóló törvény 1. § a) pontját.

¹⁶ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.

¹⁷ Molnár Tamás: 7. § [nemzetközi jog és belső jog; jogalkotási törvény]. In: *Az Alkotmány kommentárja* (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 375. Lásd még Molnár Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Dialóg Campus – Dóm, Budapest–Pécs 2013.; Sulyok Gábor: *A nemzetközi együttműködés alaptörvényi szabályozása*. In: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (szerk. Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely). Universitas-Győr, Győr 2013. 464–489.

elsőbbsége mindössze a régi Alkotmánybíróságról szóló törvényben került kifejezésre, és ott is igen homályos módon. Természetesen a régi Alkotmánybíróságról szóló törvény nem biztosíthatta volna a szupremáciát, ha az nem következett volna magából az Alkotmány 7. §-ából. Ugyanakkor sem a jogtudomány, sem a bírói gyakorlat nem fogalmazta meg kifejezetten ezt a kapcsolatot. Ilyen körülmények között a rendes bíróságok tehát irrelevánsnak tekintették az Alkotmány 7. §-át az előttük folyó eljárásban, és nem alakították át az Egyezménynek való megfelelést alkotmányos kérdéssé.

Ez a helyzet az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépésével változott meg. Az Alaptörvény még az előző Alkotmánynál is nyitottabb hozzáállást sugall a nemzetközi joghoz. Míg az Alkotmány 7. §-a csak a nemzetközi kötelezettségek és a magyar jogrend közötti összhangot követelte meg,¹⁸ az új Q) cikk már kifejezett elsőbbséget garantál a nemzetközi jog részére az ellentétes tartalmú belső jogi norma felett. A Q) cikk (2) bekezdése szerint „*Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját*”.

Ez a nyelvezet látszólag nem tesz többet, mint egyértelműen deklarálja az Alkotmány 7. §-ából következő tartalmat. Ugyanakkor a Q) cikk (2) bekezdésének direkt kifejezőmódja egyértelművé teszi mind a rendes bíróságok, mind az Alkotmánybíróság számára, hogy a nemzetközi szerződések elsőbbsége az ellentétes tartalmú nemzeti jogszabály felett alkotmányos előírás.

Ebből mégsem következik az, hogy az Alkotmánybíróság az ellentétes tartalmú hazai jogszabályt automatikusan megsemmisítené, ez az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján csak lehetőség. Ahogyan arra a testület a 6/2014. (II. 26.) AB határozatban rámutatott: „*a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a vizsgált jogszabály egyaránt törvény, erre az esetre pedig az Abtv. kifejezett módon nem fogalmazza meg, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen jogkövetkezményt kell alkalmaznia*”.¹⁹ Az Alkotmánybíróság tehát mérlegelheti az egyes, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott jogkövetkezményeket, és azok közül bármely olyat kiszabhat, amely „*összhangban áll a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítására vonatkozó feladatával; így – az eset körülményeinek mérlegelése alapján – akár a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, akár a Kormány, illetve a jogalkotó felhívása mellett is dönthet*”.²⁰

¹⁸ Az Alkotmány 7. §-ának szövegét lásd feljebb, az 1.1 fejezetben.

¹⁹ 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [26].

²⁰ 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [43].

3 Az Egyezmény és az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának alkalmazhatósága a magyar jogrendszerben

Az Egyezményt Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki, és így elméletileg az egyének közvetlenül hivatkozhatnak rá egyedi ügyekben. Ez az állítás azonban nem igaz közvetlenül és általánosságban véve az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az ítéleteire. A már idézett 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról a 13. § (4) bekezdésében rendelkezik a nemzetközi bíróságok döntéseinek kötelező erejéről és végrehajthatóságáról. A 13. § (4) bekezdésének nyelvezete ugyanakkor csak az államok közötti eljárásokban született ítéletekre utal, amely eset nem sűrűn fordul elő az EJEB gyakorlatában. Továbbá a bekezdés hatóköre csak olyan ítéleteket foglal magában, amelyek Magyarország részvételével zajló eljárásokban születtek.

Következésképpen az EJEB olyan egyéni panaszos eljárásban hozott ítéletei, amelyekben Magyarország nem vett részt félként, csak az Egyezmény rendelkezéseinek értelmezéséhez hívhatók fel. Ez a kép némileg módosul, ha olyan ügyben hozott ítéletről van szó, amely eljárásnak Magyarország is részese, és különösen, ha az adott ügy büntetőjogi természetű. A büntetőeljárásról szóló törvény ugyanis felülvizsgálati okként jelöli meg azt az esetet, ha valamely nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv megállapította, hogy az eljárás lefolytatása vagy a jogerős ítélet megsértette az adott egyezmény valamely rendelkezését, feltéve, hogy a nemzetközi emberi jogi szerv joghatóságának Magyarország alávetette magát.²¹ A felülvizsgálat lehetősége azonban nem áll fenn akkor, ha a nemzetközi emberi jogi szerv azt állapította meg, hogy csupán az ügy észszerű időn belül történő elbírálásának követelménye sérült. E rendelkezések szövegezése elég tág ahhoz, hogy a legtöbb emberi jogi intézményre kiterjedjen (így például az ENSZ Emberi Jogi Bizottságára is), az azonban nem kétséges, hogy az EJEB beleesik a hatókörükbe. Nem volt szerencsés ugyanakkor, hogy a polgári perrendtartásról szóló törvény mindezidáig nem tartalmazott hasonló perújítási okot, mivel a közigazgatási perek szabályai is ebben a kódexben kaptak helyet, márpedig az EJEB döntései a fent leírtak alapján így nem vezethettek a közigazgatás esetlegesen jogsértő aktusainak semmisségéhez.

Ez az állapot részben megváltozik az új polgári eljárásjogi kódex²² hatályba lépésével. Az új törvény 393. § c) pontja már külön perújítási okként tartalmazza azt az esetet, ha a fél az EJEB-nek az Egyezmény megsértését megállapító saját ügyében

²¹ 1998. évi XI. törvény a büntetőeljárásról, 416. § (1) bek. g) pont és (3) bek.

²² 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról.

hozott ítéletére hivatkozik, feltéve, hogy az ügyében hozott jogerős ítélet ugyanezen a jogsértésen alapul, és az Emberi Jogok Európai Bíróságától elégtételt nem kapott, vagy a sérelem kártalanítással nem orvosolható. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény perújítási szabályai pedig szintén ezeket az okokat veszik át.²³

Noha a kódex tagadhatatlan erőnye a polgári és közigazgatási ügyekben való emberi jogi védelem erősítése, kérdéses, hogy a beemelt feltételek mennyiben jelentik majd gátját a perújrafelvételnek például a tulajdonjog sérelmét kimondó EJEK-ítéletek esetén. Amennyiben az új kódex „elégtétel” alatt az Egyezmény 41. cikkében foglalt „igazságos elégtételre” utal (erre nézve sem a törvény, sem annak indokálása nem ad eligazítást), úgy az új kódex nyelvezete pontatlan, mert az igazságos elégtétel nem azonos a magyar polgári jogi értelemben vett kártalanítással. Ahogyan azt az EJEK elnöke által kiadott gyakorlati iránymutatások (*practice directions*) megállapítják, az igazságos elégtétel nyújtása nem automatikus velejárója a jogsértést kimondó határozatnak.²⁴ Mivel az igazságos elégtétel célja nem a kártalanítás, hanem az emberi jogi jogsérelemért való kompenzáció, összege mindkét irányban eltérhet a ténylegesen elszenvedett kár összegétől (noha kétségtelen, hogy a kár jellege és összege fontos tényezője az igazságos elégtétel kiszámításának). A német polgári perrendtartásról szóló törvény (*Zivilprozessordnung*) például nem is szab a magyarhoz hasonló feltételeket – a perújrafelvételhez elegendő, ha az EJEK ítéletében megállapítja az Egyezmény sérelmét, és a rendkívüli perorvoslattal támadott ítélet ezen a jogsértésen nyugszik.²⁵ Szerencsés lenne tehát, ha az utolsó akadályok is elhárulnának az elől, hogy a magyar eljárásjog mind büntető, mind polgári és közigazgatási ügyekben hasonló szintű védelmet biztosítson az emberi jogi sérelmekkel szemben, és a törvény szövege ne adjon lehetőséget arra, hogy nem megfelelő módon kompenzált jogsérelem esetén kizárható legyen a perújrafelvétel lehetősége.

Külön csoportot képeznek azok az ügyek, amelyek esetében jogszabályváltozás folytán számos egyén szenved el alapjogainak korlátozását, és nagyszámú egyéni eljárás indul a rendes bíróságok előtt. Előfordulhat ugyanis, hogy az időben eltérő keresetindítás miatt valamelyik felperes előbb meríti ki a rendelkezésre álló belső jogorvoslatokat, és így hamarabb nyílik meg a lehetősége arra, hogy az EJEK-hez forduljon, sőt, hogy az EJEK akár ítéletet is hozzon olyan ügyben, amellyel szorosan összefüggő, hasonló tényállással bíró eljárások még folyamatban vannak a hazai bí-

²³ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 122. § (1) bek.

²⁴ www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_ENG.pdf

²⁵ Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. November 2016 (BGBl. I S. 2591) geändert worden ist, § 580 Abs. 8.

róságok előtt (lásd például a végkielégítéseket terhelő 98%-os különadó vagy a bevett egyházak szabályozásának kérdését).

Az eddigi tapasztalatok szerint az Alkotmánybíróság ilyen esetben nem tartja szükségesnek az adott alapjog tartalmának, illetve a korlátozásnak a vizsgálatát külön az Alaptörvény szerint is. Az egyházak elismerésével kapcsolatos 23/2015. (VII. 7.) AB határozatban például a testület leszögezte, hogy az EJEB nem kifejezetten konkrét jogszabályi rendelkezéseknek az Egyezményvel való összhangját vizsgálja felül, hanem azt, hogy az állam összességében (jogalkotással, illetve jogalkalmazással) megsértette-e a kérelmezőnek az Egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogát. Ezért az Alkotmánybíróságnak először azt szükséges megvizsgálnia, hogy a kérdéses EJEB-ítéletben megállapított egyezményesértés az adott ügyben elbírálás tárgyát képező szabályokkal mennyiben függ össze.²⁶ A konkrét ügyben a testület megállapította, hogy a bírói indítványban megsemmisíteni kért rendelkezések köre bővebb annál, mint amelyeket az EJEB vizsgált. Mivel azonban tartalmilag megegyeznek az EJEB ítéletében egyezményellenesnek mondott rendelkezésekkel, így az Alkotmánybíróság nem folytatott le külön vizsgálatot, hanem megállapította, hogy ezek a rendelkezések is, az EJEB ítéletéből következően, nemzetközi szerződésbe ütköznek.²⁷

3.1 Az Egyezmény mint az alkotmányos mérce része

A magyar jogirodalom mindeztáig kevés figyelmet szentelt annak vizsgálatára, hogy az Egyezmény és az azzal kapcsolatos esetjog hogyan érvényesül a hazai rendes bíróságok előtt.²⁸ Amikor az Egyezmény belső jogra gyakorolt hatása kerül szóba, a központi kérdés jellemzően az Egyezménynek az alkotmányos jogok kötelező értelmező szerepére irányul, és ebben a kontextusban nem is világosan válik el egymástól az Egyezmény szövege és az EJEB gyakorlata.

Sokáig nem volt egyértelmű, hogy a magyar alkotmányos rend szemszögéből nézve az EJEB gyakorlatának nincs kötelező ereje, hanem legfeljebb inspiráló jellege

²⁶ 23/2015. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [24]–[25].

²⁷ 23/2015. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [37].

²⁸ Sonnevend Pál: *Offene Staatlichkeit, Ungarn*. In: *Ius Publicum Europaeum II* (szerk. Armin von Bogdandy – Pedro Cruz Villalón – Peter Huber). C.F. Müller, Heidelberg 2008. 393., 397.; Blutman László: A nemzetközi jog használata az alkotmányértelmezésnél. *Jogtudományi Közlöny* 2009/7–8. 201., 309.; Molnár: 7. § [nemzetközi jog...] 379.; Vincze Attila: 32/A. § [Az Alkotmánybíróság]. In: *Az Alkotmány kommentárja* (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 1134.

van,²⁹ vagy az EJEB esetjoga egyértelműen meghatározza az adott jogok hatókörét és tartalmát, és mint ilyen, kötelező erővel bír.³⁰

Kezdetben a válasz szinte kizárólag az első útra esett. Ennek a felfogásnak volt prominens képviselője az Alkotmánybíróság első elnöke, aki úgy érvelt, hogy az Alkotmánybíróság indokolásaiban a strasbourgi esetjogra való hivatkozás mindössze kisegítő jelleggel szerepelhet, és ezek a hivatkozások csak az Alkotmány speciális szabályait húzhatják alá.³¹ Ez a nézet sokáig meghatározó jelentőségű volt, és az Alkotmánybíróság két évtizeden át nem is ment olyan messzire, hogy kötelező alkotmányos szttenderdeket vezessen le az Egyezményből. Mindössze egyetlen alkalommal fordult elő, hogy az Alkotmánybíróság úgy találta, az EJEB-nek a véleménynyilvánítás szabadságáról alkotott felfogása „*a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi*”.³² Ennek a kijelentésnek azonban nem lettek következményei a későbbi döntésekben, és az Alkotmánybíróság továbbra is úgy hivatkozott az EJEB gyakorlatára, mint amelyik nem köti meg az Alkotmánybíróság kezét az Alkotmány értelmezése során.

Egy 2009-ben publikált elemzés megkísérelte levezetni, hogy az EJEB joggyakorlata bizonyos fokú kötőerővel bír az alkotmányos jogértelmezés során.³³ Az érvelés rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság a fent idézett 18/2004. (V. 25.) AB határozatában valójában kijelölte az EJEB iránymutató szerepét az Alkotmány értelmezése során. Ugyanakkor nem az EJEB egyes ítéletei bírnak ilyen kötelező erővel, hanem az Egyezményben foglalt különböző jogok értelmezései.³⁴ Úgy tűnik azonban, hogy ezek az elképzelések abban az időben kissé túlbecsülték az AB határozat fenti mondatának fontosságát, annak végül nem lett következménye az Alkotmánybíróság joggyakorlatában.

Ezt a képet fokozatosan árnyalják az Alkotmánybíróság döntései, amelyek egyre inkább érvényt szereznek az EJEB egyes ítéleteinek. Ennek első jelei a *Bukta és mások kontra Magyarország-ítélet*³⁵ hatásaiban érhetők tetten. Az ügyben az EJEB úgy határozott, a közterületeken tartott nyilvános rendezvények előzetes engedélye-

²⁹ Ez tűnik a hagyományos értelmezésnek. Vö. Christoph Grabenwarter: *Europäische Menschenrechtskonvention*. C.H. Beck, München 2005. 98.

³⁰ Ez a megközelítés tükröződik az Európai Unió Alapjogi Chartájához fűzött kommentárokból. Vö. az 52. cikk (3) bekezdéshez fűzött kommentárokkal.

³¹ Sólyom László – Georg Brunner: *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*. The University of Michigan, Ann Arbor 2000. 1317.

³² 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004. 303., 306. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban egy sor olyan ítéletre hivatkozott, amely ügyekben Magyarország nem vett részt félként.

³³ *Blutman*: i. m. 301.

³⁴ *Blutman*: i. m. 310.

³⁵ *Bukta and others v. Hungary*, Judgment of 17 July 2007, no. 25691/04.

zési eljárás alá vonása rendszerint nem korlátozza a gyülekezési jog lényegét.³⁶ Azonban speciális körülmények között, amikor valamely politikai esemény demonstráció formáját öltő közvetlen válaszlépést tehet indokolttá, a politikai eseményt követő békés demonstráció feloszlátása pusztán a szükséges előzetes bejelentés hiánya miatt, ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a békés célú gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti.³⁷ Röviddel az ítélet nyilvánosságra hozatala után az Alkotmánybíróságnak szintén döntenie kellett a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény alkotmányosságáról a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban.³⁸ A határozat voltaképpen ugyanarra a következtetésre jutott, mint Strasbourg. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság mindössze egy rövid bekezdésben utal a *Bukta*-ítéletre, amelyikben egyébként a német *Bundesverfassungsgericht* (Szövetségi Alkotmánybíróság) gyakorlatát is idézi. A szubsztantív érvelés teljes egészében az Alkotmány 62. § (1) bekezdésén nyugszik. Az látszik tehát, hogy az Alkotmánybíróság, bár egy olyan törvényt értelmezett, amelyet az EJEB is vizsgált, és ebben az EJEB ítéletében kijelölt értelmezési úton haladt, nem akarta megkötni a kezét a jövőre nézve.³⁹

Az áttörést az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB határozata jelentette.⁴⁰ Ebben a döntésben az Alkotmánybíróság világosan kifejezésre juttatta, hogy kötelessége követnie az Egyezményhez kapcsolódó esetjogot az Alkotmány értelmezése során, amennyiben annak szövege megegyezik az Egyezményével. Az Alkotmánybíróság szavaival élve „*egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, precedens-határozataiból ez kényszerűen nem következne.*”⁴¹ Ezt a levezetést

³⁶ Uo. § 35.

³⁷ Uo. § 36.

³⁸ 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008. 651.

³⁹ Uo. 663.

⁴⁰ Lásd Kovács Péter: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteire való hivatkozás újabb formulái és technikái a magyar Alkotmánybíróság, valamint néhány más európai alkotmánybíróság mai gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/2. 73.

⁴¹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011. 321.

idézte később a 166/2011. AB határozat,⁴² majd az Alaptörvény hatályba lépést követően a 43/2012. AB határozat.⁴³ Ezek alapján megalapozottnak tűnik az a következtetés, hogy az Egyezménynek az EJEB által történő értelmezése az Alaptörvényben foglalt jogok értelmezése során kötelező sztenderdekert jelent, legalábbis abban az értelemben, hogy egyfajta minimum védelmi szintet biztosítson.⁴⁴

3.2 A nemzetközi jog mint a nemzeti elvek kiegészítője

Bizonyos jogok esetében az Alkotmánybíróság mellett, hogy a nemzeti alkotmányos jogokat az Egyezménnyel összhangban értelmezi, más nemzetközi szerződésekre is támaszkodik a védelmi kör meghatározásakor. Ez a folyamat leginkább a 14/2013. (VI. 17.) AB határozatban tükröződik. Ebben az ügyben az alapvető jogok biztosa kérelmezte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 17. § (3) bekezdésének és a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Vbt.) 4. §-ának bizonyos részeit, tekintettel arra, hogy azok nemzetközi szerződésbe ütköznek, valamint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét.

Határozatában az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a Vbt. 4. §-ának az indítványban támadott szövegrésze az Nvt. 17. § (3) bekezdésére tekintettel lett megfogalmazva. A két jogszabályi rendelkezés között szoros összefüggés áll fenn, mivel mindkét szakasz célja megakadályozni, hogy a nemzeti vagyon választottbírársági eljárások tárgya legyen. Az Alkotmánybíróság emellett megállapította, hogy a következő esetekben merülhetnek fel alkotmányossági aggályok: (i) egy már létező beruházási, vállalkozási vagy hasonló természetű szerződés tárgya nemzeti vagyon; (ii) ez a szerződés választottbírársági klauzulát tartalmaz; és (iii) közvetlenül vagy közvetve, vagy egy bilaterális államközi beruházásvédelmi szerződésnek vagy a New York-i Egyezmény,⁴⁵ az 1961-es Genfi Egyezmény,⁴⁶ illetve az 1965-ös ICSID Egyezmény⁴⁷ legalább egyikének a hatályát érinti.

⁴² 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 545.

⁴³ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012. 320.

⁴⁴ Lásd ebben az értelemben Kovács: i. m. 76.

⁴⁵ Az 1962. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a külföldi választottbírársági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban 1958. június 10-én kelt Egyezmény.

⁴⁶ Az 1964. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény.

⁴⁷ Az 1987. évi 27. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban 1965. március 18-án kelt Egyezmény.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a beruházó–állam-jogviták kizárása a Vbt. 4. §-ának és az Nvt. 17. § (3) bekezdésének hatóköréből sértené a kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeket,⁴⁸ az 1961-es Genfi Egyezményt⁴⁹ és a New York-i Egyezményt,⁵⁰ hogyha a kizárás már fennálló szerződéseket érintene. Ez sértené az Alaptörvény B) cikkét és Q) cikk (2) bekezdését, amely utóbbi megköveteli az összhangot a nemzetközi jogi kötelezettségek és a magyar jog között.⁵¹ Más szakakkal, a jogállamiság elve és a nemzetközi jogi kötelezettségek tiszteletben tartásának alkotmányos követelménye együttesen biztosítják, hogy ne lehessen megakadályozni a már létező magánjogi szerződések alapján esetlegesen keletkező nemzetközi választottbírósági eljárásokat.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem találta szükségesnek megsemmisíteni a Vbt. 4. §-át és az Nvt. 17. § (3) bekezdését. Ehelyett alkotmányos követelményeket állapított meg a kérdéses rendelkezések számára, figyelembe véve azt is, hogy az Nvt. 17. § (1) bekezdése alapján „*e törvény hatálybalépését megelőzően jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket e törvény rendelkezései nem érintik*”. Ugyanezt a nyelvezetet használta az Alkotmánybíróság, amikor előírta, hogy a Vbt. 4. §-át és az Nvt. 17. § (3) bekezdését az Nvt. 17. § (1) bekezdésével összhangban kell értelmezni és alkalmazni.⁵² Az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy ez a követelmény a 2012. január 1-jén már hatályban lévő, a magyar állam és valamely másik államhoz kötődő jogi személy közötti beruházási és vállalkozási természetű megállapodásokra vonatkozik.

A Vbt. 4. §-ának és az Nvt. 17. § (3) bekezdésének meghatározott értelmezése gyakorlatilag azt eredményezi, hogy a 2012. január 1-jén már hatályban lévő magánjogi szerződések választottbírósági klauzulái, amelyek közvetetten vagy közvetlenül nemzetközi szerződéshez kapcsolódnak, mentesülnek a rendelkezésekben megfogalmazott választottbíráskodási tilalom alól.

A döntés nagy hangsúlyt fektet Magyarországnak a nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartására. Ennek során egészen addig a megállapításig elmegy, miszerint már létező szerződéses jogok (a határozatban a magánjogi szerződésben található választottbírósági klauzulák), amelyek közvetve vagy közvetlenül többek között a Magyarország által kötött beruházásvédelmi egyezményeket érintik,⁵³ mentesülnek az Nvt.-ben megfogalmazott korlátozások alól.

⁴⁸ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [51].

⁴⁹ Uo. [63].

⁵⁰ Uo. [79].

⁵¹ Uo. [85].

⁵² 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, Rendelkező rész [1]–[2].

⁵³ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [23].

A fenti megállapítás jelentősége különösen annak fényében nyilvánvaló, hogy a szerződéses jogok egyébként nem élveznének abszolút védelmet kizárólag az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerzett jogokként védi. Az Alkotmánybíróság esetjoga alapján adott jog visszaható hatályúnak minősül, ha formailag a jövőre vonatkozik, ugyanakkor hátrányosan érinti azokat a jogokat, amelyeket a jogszabály hatályba lépését megelőzően szereztek. A szerzett jogok doktrínája olyan jogokra is vonatkozik, amelyeket a jogosult pénzügyi befektetés vagy jelentős pénzügyi következményekkel járó döntések révén szerzett a jogszerzés idején hatályos jogszabályok alapján.⁵⁴ A szerzett jogok nem abszolút természetűek: a megfelelő közérdekű cél érdekében és arányos mértékben korlátozhatók. A bizonyítási teher ez esetben azonban az államon nyugszik. Ha az állam nem tudja az érintett jogok korlátozását vagy elvonását kellően mérvadó módon igazolni, az Alkotmánybíróság megállapítja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét.

A fentieket alkalmazva a 14/2013. (VI. 17.) AB határozat által érintett jogokra: azok szerzett jogoknak minősülhetnek, és mint ilyenek, kellően súlyos indok fennállása esetén korlátozásuk igazolható. Más szavakkal élve, abban az esetben, ha a szerzett jogok korlátozása Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségeket sértene, úgy az e jogok számára garantált alkotmányos védelem erősebb, mint a kizárólag a jogállamiság elvéből levezethető védelem.

4 Az Egyezmény érvényre juttatásának eljárásjogi lehetőségei

Ahogy az feljebb ismertetésre került, a magyar jogrendszer nyitott és befogadó hozzáállást képvisel a nemzetközi szerződésekkel szemben, és ezek alól természetesen az Egyezmény sem kivétel. Az egyedi ügyekben azonban az érintett személyek nehézségekbe ütközhetnek az Egyezmény érvényesítésekor, ha az valamely belső jogszabállyal konfliktusban áll.

A magyar jogszabályok és a nemzetközi szerződések, így az Egyezmény összhangját az Alkotmánybíróság jogosult vizsgálni. Ez a lehetőség azonban nem áll közvetlenül az Egyezmény alapján jogvédelmet kereső egyének rendelkezésére. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény csak arra biztosít lehetőséget, hogy az egyének

⁵⁴ Lásd Salát Orsolya – Sonnevend Pál: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]. In: *Az Alkotmány kommentárja* (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 189.

ennek a vizsgálatának az indítványozását kérik a rendes bíróságoktól. Úgy tűnik tehát, hogy az Egyezmény érvényesítésének egyetlen módja, hogy a rendes bíróságoknak lehetőségük van indítványozni: az Alkotmánybíróság folytasson le konkrét, egyedi normakontroll-vizsgálatot az Egyezményt látszólag sértő valamely jogszabály esetében.

A konkrét egyedi normakontroll szabályait az Alkotmánybíróságról szóló törvény⁵⁵ 33. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint „*a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli*”.

Következésképpen a rendes bíróságok kötelessége nemcsak abban merül ki, hogy a releváns magyar jogszabályokat az Egyezménnyel konform módon alkalmazzák és értelmezzék. Ez az ún. harmonikus értelmezés az Alkotmánybíróság részéről több alkalommal is megfogalmazott követelmény.⁵⁶ Amennyiben azonban ez a harmonikus értelmezés az alkalmazandó magyar jogszabály szövege miatt nem lehetséges, úgy a bíróságok kezdeményezhetik, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a kérdéses magyar jogszabályt a vonatkozó nemzetközi szerződések, így különösen az Egyezmény vonatkozásában.

Ironikus módon a fenti lehetőség választása teljes mértékben az eljáró bíró be-látásának függvénye. Amennyiben a bíró úgy dönt, hogy nem kezdeményez konkrét egyedi normakontrollt, az eljárásban részt vevő felek nem pótolhatják ezt például alkotmányjogi panasz formájában. Az alkotmányjogi panaszok tárgyköre tisztán az alkotmányjogra korlátozódik, és a különféle alkotmányjogi panaszok egyike sem terjedhet ki magyar jogszabály és valamely nemzetközi szerződés összhangjára. Annak vizsgálatát, hogy adott jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik-e, az Alkotmánybíróságról szóló törvény 33. § (2) bekezdése alapján konkrét esetben csak bírók, míg általánosságban véve az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A felsorolásban az egyének nem szerepelnek, akik tehát alkotmányjogi panaszt nem alapíthatnak nemzetközi szerződésre, és így az Egyezményre sem. Továbbá bár az Alkotmánybíróság hivatalból is vizsgálhatja a hazai jogszabályok és a nemzetközi szerződések esetleges konfliktusát, erre nincsen kifejezett kötelezettsége. Végeredményben az egyén ügye vagy a bíró kegyének, vagy az Alkotmánybíróságnak a függvénye, és saját maga nem kezdeményezhet vizsgálatot az Egyezmény alapján.

⁵⁵ 2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról.

⁵⁶ 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323., 327.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 51.

Összegezve, az Emberi Jogok Európai Egyezménye formailag magas szinten helyezkedik el a magyar jogrendszerben: az egyének hivatkozhatnak rá a rendes bírósági eljárás során, és a hazai jogszabályokkal való konfliktus esetén elméletileg elsőbbséget élvez. Ugyanakkor ezt az elsőbbséget az egyedi ügyekben kifejezetten nehéz érvényre juttatni. Az Egyezményben foglalt jogok tehát inkább közvetett módon szolgálhatják az egyén érdekeit, mégpedig az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése során. Ez a lehetőség megnyithatja továbbá az utat azelőtt, hogy az Egyezmény rendelkezései ténylegesen elsőbbséget élvezzenek az ellentétes tartalmú nemzeti jogszabályokkal szemben.

Epilógus: A szuverenitások elmozdulása és a transznacionális demokrácia¹

1 Kiindulópont: napjainkban, Ausztriában...

2017 tavaszán a török kormány népszavazással erősítette meg azt az alkotmánymódosítást, amely az államhatalmi ágak elválasztását jelentősen korlátozza, aláássa a demokráciát, vagyis összességében autokratikus irányba mozdítja az alkotmányos berendezkedést. A népszavazással együtt járt a szólásszabadság teljes elnyomása, valamint az igazságszolgáltatásba és a közigazgatásba történő erőteljes kormányzati beavatkozás. A népszavazás körüli viták nemcsak Törökországban voltak élénkek, hanem számos más európai államban is, két okból: egyrészt a külföldön élő török állampolgárok milliói adhatták le szavazatukat a referendumon, másrészt – de az előbbivel szoros összefüggésben – a török politikusok más országokra, például Németországra, Hollandiára és Ausztriára is kiterjesztették kampánytevékenységüket. A helyzet Ausztriában politikai vitát váltott ki, amelynek központi kérdése volt, hogy megengedhető-e a török politikusoknak, különösen a török kormány tagjainak és képviselőinek a kampány folytatása osztrák területen. A vita eredményeként az osztrák gyűlekezési törvényt módosították, a következő szakasszal egészült ki a szabályozás: „Megtiltható az olyan rendezvény megtartása, amely harmadik országok polgárainak politikai tevékenységét szolgálja, és amely ellentétes az elismert nemzetközi jogelvekkel, gyakorlattal, vagy nemzetközi jogi kötelezettséggel, a demokratikus alapértékekkel, vagy az Osztrák Köztársaság külpolitikai érdekeivel.”

Vajon a gyűlekezési törvény új rendelkezése a demokrácia transznacionális dinamikájából adódó problémákat feloldó osztrák állami szuverenitás kifejeződésének tekinthető?

A rövid történet jól példázza azt a dilemmát, amelybe a szuverenitás és a demokrácia került a 21. század elején. Ebből a narratívából az alábbi aspektusok bontakoznak ki:

¹ Fordította Chronowski Nóra.

- a személyek migrációja és az állampolgárság gyakran nem korrelál.
- a választáson, népszavazáson való részvétel még mindig gyakran állampolgársághoz kötött, amely megoldás viszont nem veszi kellően figyelembe a migrációt. Azok a külföldiek, akik évtizedek óta egy adott állam lakosai, nem szavazhatnak az országban, míg mások, akik évtizedek óta külföldön élnek, részt vehetnek a szavazáson.
- Az az állam, amelyik elkötelezett a demokrácia és a politikai jogok mellett, nem tilthatja meg külföldiek politikai tevékenységét, csak a külföldi állam képviselőit. Ez fel kellene, hogy vesse a militáns demokrácia kérdéseit, amely nem a saját politikai rendszerét érinti, hanem más államokét.
- A szuverenitás egyszerű koncepciója nem képes a releváns aspektusok megragadására, mert hiányoznak belőle a transznacionális demokrácia egyre növekvő, tagadhatatlan és visszafordíthatatlan hatásai.

2 A szuverenitás idealizálása

Annak érdekében, hogy érthetővé váljon a nemzeti szuverenitás visszaszerzése iránti igény fokozódása abban az összetett és globalizált világban, amely már rég maga mögött hagyta a szuverenitás régi ideálját, először is érdemes felidézni a tradicionális szuverenitás-koncepciót. A szuverenitás eredetileg olyan magyarázó elmélet, amely a nemzetállam konstituálását és konceptualizálását támogatta évszázadokon át. Bár a valóságban soha nem volt képes megfelelni a saját standardjainak, megteremtette az egység, az egyediség, valamint a legitim és koherens politikai hatalom mítoszát. A szuverenitás monolit koncepciója elterjedt, és megteremtette az egy állam, egy nemzet, egy terület, egy főhatalom és végső soron egy alkotmány gondolatát. Az idea a maga egyszerűségében meggyőző, de épp ez teremtette meg az egység félrevezető benyomását. A szuverenitásnak – a hatalom legitimációjának egyik megnyilvánulásaként, és az állam különböző dimenzióinak azonosítására szolgáló koncepcióként is – kezdetektől fogva a legitimáció és a hatalom különféle szintjeit és összetevőit kellett strukturálnia. A szövetségi államoktól az államok szövetségéig, a (poszt)koloniális jogi pluralizmustól az európai államok vallási privilégiumaiig, a bukott államoktól a nemzetközi igazgatás alatt álló területekig a szuverenitás koncepciója mindig a szuverenitások pluralitásaként valósult meg, nem pedig oszthatatlan és egységes szuverenitásként.

A szuverenitás koncepciója a politikai hatalmat jogi főhatalommá fordította. Jogi szempontból a jogi értelemben vett autoritás politikai legitimáción alapul. A jog és a politika közötti összefüggés filozófiai perspektíváját a szuverenitás terminoló-

giája adja. A jog és a politika e kapcsolatrendszeréből azonban kimaradt a szuverenitás empirikus megközelítése. Ám az empirikus dimenzió nyomban fontossá válik, amint a valóság mind nagyobb eltérést mutat a szuverenitás ideális eszményétől.

3 Transznacionalitás, jog és demokrácia

A transznacionalizmus a szuverenitás teljes koncepcióját kihívás elé állítja, és felszabdalja magát a szuverenitást. Gunter Teubner a jelenséget alkotmányos fragmentációként írja le. Az utóbbi közel harminc év fejlődése megteremtette azt a transznacionális dimenziót, amely alakítja az alkotmányjogot és a demokráciát, a szuverenitás-elméletet pedig relativizálja. Három lényeges változási irányt lehet kiemelni a transznacionalizáció fő okaként.

- Először is a technikai-technológiai globalizációt, amely az emberek számára pillanatok alatt lehetővé teszi a kommunikációt világszerte. E lehetőség hatásai megfigyelhetők voltak például az arab tavasz eseménysorában, de megragadhatóak abban is, ahogy a közösségi média befolyásolni képes a választási kampányokat az utóbbi években.
- Másodszor a mobilitást és a migrációt, amely elsősorban a tehetős és gazdag emberek számára teszi lehetővé, hogy turistaként akár egyetlen napon belül eljuszanak a világ bármely városába, amelyikbe csak akarnak. A mobilitás e lehetőségei világszerte növelték a legkülönbözőbb okokra visszavezethető migrációt. A mobilitás és a migráció olyan helyzethez vezetett, amelyben a nép mint azokat a természetes személyeket leíró kategória, akikre a belső jog vonatkozik, elvesztette magyarázó és legitimáló erejét.
- Harmadszor a gazdasági globalizációt, amelyhez jogi koncepciók társulnak. A termékek világméretű előállítás, eladása és szállítása, a másodperceken belüli tőkemozgatás és pénzáttétel lehetősége, valamint a sokféle áru és szolgáltatás internetes kínálata új gazdaságot hozott létre. A nemzetközi befektetéseket, a multinacionális vállalatok gazdasági erejének növekedését és a szabadkereskedelmet a nemzetközi magán- és közjog egyaránt elősegíti.

E fejlődési irányok elvezettek a nemzetközi jog alkotmányosodásához, amely fokozta a politikai hatalom átruházását a nemzetállamon túli szintre, és felvetette a jogi autoritás megragadásának igényét a nemzetközi és a transznacionális dimenziókban. Míg a jogi értelemben vett döntések egyre inkább a nemzeti parlamenttől különböző fórumokon születnek, addig a nép (a választópolgárok közössége), amely a választás aktusával létrehozza a parlamentet, egyre kevésbé fedi az államban együtt élő

népességet (mint természetes személyek közösségét). A transznacionalizálódás sokféle hatása az állam és az alkotmányok szerepét megváltoztatta, azok ma már csupán elemei a nagyobb transznacionális és nemzetközi alkotmányos hálózatoknak. Vajon elveszett már az állami szuverenitás az állam és az alkotmány jog 21. századi tablójában? Egyáltalán nem, mivel az továbbra is fontos része az államok önértelmezésének, ugyanakkor nem támasztható igény a kizárólagosságára. Ellenkezőleg, a nemzeti állam szuverenitása folyamatosan erodálódik, és a szuverenitások különböző szintekre és összetevőkre áramlottak ki. Ezt a folyamatot nem lehet sem jóként, sem rosszként értékelni, ez a szuverenitások pluralizálódásának jelensége. A szuverenitás így már magán- vagy nemzetközi aktorokra is utal, amelyek bizonyos politikai hatalomhoz jutottak (azt megkapták vagy megszerezték), és ezért jogi személyiséget, autoritást, illetve elismerést igényelnek.

4 A szuverenitások újratárgyalása

Az aktuális politikai változások, trendek, különösen a populizmus és a nacionalizmus térnyerésének összefüggései között, olyan politikai érveléshez vezettek, amely szerint a szuverenitás nemzeti koncepciójának újratерemtése lehetséges, és ez magában foglalja a nemzetközi szerződésekből és szervezetekből való kilépést vagy *opt-outot* is. A transznacionális fejlődés bizonyos negatív hatásainak kritikájával a társadalmakban előállítható az a közmeggyőződés, hogy az idő kereke visszaforgatható. Vajon a szénbányászatban újratерemthetők az állások az „*America First*” megközelítéssel? A brexit az Egyesült Királyságot ismét naggyá teszi? A rendőrségi ellenőrzések a bajor autópályákon eltántorítanak attól bárkit, hogy Németországba költözzön? Ezek a populista megmozdulások és kormányzati törekvések sem az izolált nemzetállamot, sem az állam egységes szuverenitását nem teremtik újjá. Nem lehet megállítani és visszafordítani az időt. A globális gazdasági függőségek rendszere, a technikai fejlődés és az internetes kommunikáció nem tűnik el. Nem hallottam még olyan tervekről, hogy az üzletemberek repülőútjait csökkenteni kellene, vagy leállítani az importot bármely országba, ahol az érintett javak nem állnak rendelkezésre, vagy nem állíthatók elő.

A politikai vitákban a szuverenitás tradicionális koncepciójának hangsúlyozása nem hozza vissza a régi szuverenitást. Ez csak a szuverenitás újragondolásának egyik formája a szuverenitások plurális és fragmentált világában. A szuverenitás visszaállításának politikai retorikája nem teremti újra az egységes és oszthatatlan szuverenitást, sokkal inkább kísérletnek tekinthető annak érdekében, hogy az érintett kormányzat bizonyos politikai hatalmat követeljen magának. Az államok szuverenitás-

igénylésének folyamata felfogható a jogi autoritás bizonyos formáinak megalapozására irányuló – mintegy ismételtlen megnyitott – politikai alkuként vagy vitaként, amely még sikeres is lehet. Ezek az eljárások gyakran eltolják a szuverenitásokat az egyik transznacionális entitástól a másikig. Egyfelől ezek a viták nem szükségszerűen barátságosak vagy békések, de másfelől ez nem azt jelenti, hogy ne lennének feloldhatók intézményes kereteken belül. Példaként elegendő megemlíteni az Európai Unió Bírósága és a Német Szövetségi Alkotmánybíróság között zajló évtizedes csatározásokat. Ezekben a vitákban mindenkor az intézményes és az alkotmányos eszközök dominálnak. Ugyanígy felidézhető a Trump-kormányzat javaslata a NAFTA-szerződés újratárgyalására, vagy akár a brexit, amely a tárgyalásokhoz teljesen új intézményi keretet teremt majd. Új jelenségnek számít a népesség fokozottabb bevonásának igénye, amely a kormányzat számára lehetőséget teremt, hogy legitimációs igényt rendeljen a szuverenitások újratárgyalásának folyamatához. Ez nyilvánulhat népszavazásban, választási kampányban vagy a közösségi média használatában. A kérdés azonban az, hogy a nép bevonásának folyamata önmagában megfelelő-e, vagy a népet csupán bizonyos pszeudo-legitimáció megteremtésére használják, az indulatokra és az érzelmekre építkezve, anélkül, hogy megfelelő információkat bocsátanának rendelkezésre a helyzetről és a döntés következményeiről.

5 Transznacionális posztdemokrácia

Vajon a jelenleg is zajló újratárgyalási folyamat visszahozhatja a globalizáció előtti világot? Nem hiszem. Ennél azonban sokkal fontosabb megérteni, hogy miért nem lehetséges visszaállítani a nemzeti szuverenitás 19. századi felfogását. Három okot kívánok hangsúlyozni.

- Elsőként, a szuverenitás nem csupán az államon múlik, hanem más aktorokon is, amelyek rendelkeznek egyrészt politikai hatalommal, másrészt jogi autoritással. Ezek nem csupán a nemzetközi szervezetek vagy a választottbíróságok, hanem nemzetközi magánjogi egyesületek, multinacionális vállalatok, nemzetközi NGO-k. Emellett a játszma szereplői más államok, amelyek érvényesítik politikai és gazdasági erejüket más államokkal szemben. A politikai hatalom tehát nem nyerhető vissza, hanem elmozdítható egyik transznacionális szereplőtől a másokhoz. Valamely állam elutasíthatja egy nemzetek feletti entitás politikai vagy jogi befolyását, de nem nyeri vissza a hatalmát azáltal, hogy a politikai és jogi befolyást egy másik entitás, például más befolyásos állam irányába tolja el. Így

- a szuverenitás „népnek eladható ideálja” nem teremt nagyobb politikai mozgásteret vagy jogi függetlenséget a nemzeti kormánynak, csupán elmozdítja a köteleket és a függőséget a hálózat egy másik szereplője irányába.
- Másodszor, a 21. század kihívásai nem állnak meg az államhatároknál. Ez magában foglalja a globális felmelegedés környezeti kihívását, a széndioxid-szennyezést, de ugyanígy a gazdasági migrációt vagy a klímamenekülteket is. A háborúk, a nemzetközi terrorizmus, a szervezett bűnözés ugyanúgy relevánsak e téren, mint az internet szabályozása, a nemzetközi kereskedelem vagy a nemzetközi tőkebefektetés. Ezeknek a kihívásoknak a kezeléséhez, amelyek csupán néhány példát jelentenek a sok közül, elengedhetetlenné teszik a transznacionális és a nemzetközi együttműködést. Az együttműködés különböző formáiba beleértendő azok jogi dimenziói is, amelyek érintik a szuverenitás-konceptiót. Lehet természetesen amellet érvelni, hogy a szuverén állam önállóan dönthet arról, hogy hajlandó-e együttműködni, és ha igen, akkor milyen feltételekkel. Az önállóság korlátai azonban jelentősek. Fontos belátni, hogy minden egyes állam implicit módon folyamatosan tárgyalásban van a szuverenitásáért, azaz hatalmi vitát folytat.
 - Végül a szuverenitás mint a politikai hatalom jogi kifejeződése konkrét és gyakorlati alapon mindig is vitatott volt és maradt, ezért nem korlátozható az absztrakt, elméleti koncepcióra. A szuverén állam a gazdasági, katonai, vallási, technológiai és erőforrás-alapú függőségek nemzetközi és transznacionális hálózatának a része. A szuverenitás empirikus felfogása diverzifikált, sokoldalú és összetett képet ad a szuverenitásról, amely már nem is hasonlít az egységes államfelfogás korábbi ideáljára.

Mindezekre tekintettel a szuverenitás újra-nacionalizálásának lehetősége elmúlt, ha valaha is létezett egyáltalán. Ez nem azt jelenti, hogy az államok ne lennének képesek visszanyerni bizonyos politikai hatalmat. Fontos azonban megérteni, hogy nem létezik absztrakt és egyenlő állami hatalom. A nemzetközi megállapodások újratárgyalásának kontextusában néhány, már jelenleg is erős állam talán további politikai hatalomhoz és jogi autoritáshoz juthat, míg más államok elveszíthetik befolyásukat. A nemzetek feletti szervezetekből való kilépés nem azt jelenti, hogy az ilyen szervezetek befolyása ne lenne jelentős – érdemes például megfontolni, hogy Svájc „autonóm módon” igazítja jogrendszerét az uniós joghoz.

6 Elmozduló szuverenitások

Összefoglalva a vázolt fejlődési irányokat, az alábbi következtetésekre juthatunk.

- Nem létezik egyetlen szuverenitás. A szuverenitás pluralisztikus elmélet, amely számos réteggel és szinttel rendelkezik a nemzetállamon belül és azon túl.
- A szuverenitások nem állandó és rögzült kritériumokat írnak le, amelyek meghatározott entitáshoz vagy legitim testülethez kötődnek, hanem mozgásban vannak, eltolódhatnak. A szuverenitások tehát nem mutatnak stabilitást, ehelyett állandósult újratárgyalás jellemzi őket.
- A szuverenitások nem egyszerűen a politikai hatalom megnyilvánulásai, amelyek jogi autoritást teremtenek, hanem olyan jóval összetettebb társadalmi rendszerek interakcióinak képezik a részét, mint a gazdaság, a védelem vagy a vallás.

Ezért ha azt kívánjuk megvitatni, hogy miként ragadható meg a szuverenitás a 21. században, nem nyúlhatunk vissza a szuverenitás 19. századi felfogásához, hanem új elméletet kell alkotnunk, figyelemmel a szuverenitásokról szóló alkukra és tárgyalásokra a globális világban. Közelebbről is meg kell vizsgálni, miként mozdulnak el a szuverenitások a politikai és jogi hálózatokban. A megfigyelések a választott nézőponton is múlnak. Amennyiben a nemzetállamok irányából közelítjük meg a szuverenitást, akkor fontos elfogadni azt, hogy sem koherens, sem egységes, sem egyenlő szuverenitás nem jellemzi az államokat, ehelyett minden egyes államnak saját szuverenitás-pozíciója van, amely ráadásul folyamatosan változik.

A javasolt megközelítés elősegítheti a globális világ összetett jogi is politikai folyamatainak megértését. Egyrészt leleplezi az „újránacionalizálás” és az állami szuverenitás visszaszerzésének divatos retorikáját, másrészt feltárja, hogy a szuverenitások miként mozdulnak el a különféle aktorok között, és hogyan működik az újratárgyalás permanens folyamata a transznacionális posztdemokratikus hálózatokban. A vitában nem feledkezhetünk el arról sem, hogy a szuverenitás miért volt lényeges eleme az államtannak. A hagyományos felfogásban a szuverenitás mintegy lehorgonyozta a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok megalapozását, legitimálását és védelmét állami keretek között. Az elmozduló szuverenitások korszakában sem feledkezhetünk meg az alkotmányos alapértékek garantálásáról – az államon belül és azon túl.

A tanulmányok szerzői

Balthasar, Alexander egyetemi magántanár, közjogi vendégprofesszor (Andrássy Egyetem)

Chronowski Nóra habilitált egyetemi docens, tanszékvezető (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék), külső munkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet, Alkotmányosság és Jogállamiság Kutatásának Osztálya), az MTA Bolyai János kutatói ösztöndíjasa

Fekete Balázs tudományos munkatárs (MTA TK HPOPS kutatócsoport), adjunktus (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jog- és Társadalomelméleti Tanszék)

Gárdos-Orosz Fruzsina tudományos főmunkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet, Alkotmányosság és Jogállamiság Kutatásának Osztálya), egyetemi docens (Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet)

Halász Iván tudományos főmunkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet, A Nemzetközi Jog és az Európai Jog Belső Jogi Érvényesülésével Foglalkozó Kutatások Osztálya), intézetvezető egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet)

Jeney Petra adjunktus (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék)

Lachmayer, Konrad egyetemi tanár (SFU Sigmund Freud Magánegyetem Jogtudományi Kar, Bécs)

Lukonits Ádám PhD-hallgató (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola)

Nagy-Nádasdi Anita Rozália PhD-hallgató (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola)

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán adjunktus (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék)

Šlosarčík, Ivo egyetemi tanár (Károly Egyetem Társadalomtudományi Kar, Európa Tanulmányok Tanszék, Prága)

Sonnevend Pál egyetemi tanár, dékánhelyettes, tanszékvezető (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék)

Tóttós Ágnes megbízott oktató (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar)

Vincze Attila egyetemi magántanár (Wirtschaftsuniversität Wien), egyetemi docens (Andrássy Egyetem Európai Közjog Tanszék)

Vittay Melinda PhD-hallgató (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola)

A kutatási program összefoglalója

A kötet az Igazságügyi Minisztérium által támogatott, 2017 januárja és szeptember között megvalósuló „Terület, lakosság, főhatalom a 21. században” című kutatás egyik eredménye. A kutatási program az *Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai* keretében valósult meg.

Az itt közölt tanulmányok háttérben álló átfogó *kutatás* koncepcionális *célkitűzése* egyrészt a jellineki formális jogi állam-fogalom korszerű szubsztantív összetevőinek a feltárása a többszintű és együttműködő európai alkotmányos térség sajátosságaira figyelemmel, másrészt jogi reflexiók megfogalmazása a szuverenitás politikai értelemben vett európai újrafelfedezésére. Kiindulópontja a jogi konstitucionalizmus, amely az állami főhatalom-gyakorlás alkotmányjogi korlátainak létét adottnak veszi, és a nemzetközi, illetve uniós kompetenciagyakorlást is bírói kontroll alatt állónak tekinti. Ezért elsősorban a bírói esetjog tudományos igényű összehasonlító elemzése jelenti a metodológiai keretet, amely megbízható alapkutatási eredményekkel szolgálhat az Európai Unióban való tagállami részvétel szakpolitikai konzekvenciáinak levonásához. A kutatás különös célkitűzései a szuverenitás poszt-nacionális koncepciójában, az állami főhatalmat illetően elsősorban az Európai Unióra történő hatáskör-átruházás jogalapjait körülírni, határait megvonni és a közös hatásgyakorlás kontrolljának modelljeit azonosítani. A területi integritás tekintetében kiindulópont a tagállami identitás elismerése, amely az alapító szerződésből következően az államforma, az államszerkezet és a területvédelem mint a szuverenitás lényeges tartalmát jelentő összetevők intaktságát eredményezi az uniós és a tagállami jog szempontjából is. A lakosságot illetően a migrációs kihívásokra adott nemzeti, nemzetek feletti és nemzetközi válaszok bírói gyakorlatának feldolgozásával segítjük elő a hazai szakpolitikák alakítását.

Kutatásunk *alapkérdése*, hogy miként értelmezhető korszakunk alkotmányos demokráciáiban a szuverenitás és az alkotmányos identitás védelme. A kiinduló problémát az jelenti, hogy a turbulens válságok közepette a klasszikusnak tekinthető, de történetileg és funkcionálisan változó szuverenitás-elmélet miként újítható meg az alkotmányos identitás újszerű koncepciójában, figyelemmel az európai viszonylatban többszintű és együttműködő alkotmányos térségben kialakult összefüggésekre, és arra a célkitűzésre, hogy az európai egységet alkotó politikai közösségek jóléte, szabadsága és biztonsága terén elért szint egyensúlyozottan fenntartható maradjon. Hipotézisünk, hogy az alkotmányos identitás védelmének a közös európai

értékekre és az európai jog sajátosságaira figyelemmel kell történnie. Az ebből következő legfontosabb kérdések, amelyekre a kutatás eredményeként választ kaphatunk, a következők. A szuverenitás megosztásának lehetőségei eredmény- és politikai legitimációs területeken; a hatáskör-átruházás mibenléte, határai és jogi, illetve politikai kontrollja; a demokratikus legitimáció örökzöld problémái; az elkülönült, de összekapcsolt (nemzetközi, uniós, belső) jogrendszerek viszonya; a keletkező normakonfliktusok feloldásának lehetősége; a nemzetközi migráció hatásai az állam személyi felségjogának tartalmára, a nemzetközi kényszer- és belső piaci legális vándorokkal összefüggő állami köteleességek, mindebből adódóan a státuszjogi szabályozás fejlődése, az európai bírói fórumok alapjog-korlátozási tesztjeinek összehasonlítása, az európai bírósági párbeszéd kérdései. A válaszokhoz holisztikus megközelítéssel kell vizsgálni az európai és a nemzeti alkotmányos identitás vagy identitások hasonlóságait és különbségeit, párhuzamosságait és divergenciáit, közös elemeit és specifikumait.

Kutatásunk *eredményeként* konkretizálható és konceptualizálható az alkotmányos identitás mibenléte, az Európai Unióban megvalósuló közös hatáskörgyakorlás materiális alkotmányjogi korlátainak jelentősége, az államnak az azt alkotó népességre vonatkozó főhatalmi jogosítványainak reziduális tartalma. Új perspektívát jelent, hogy kutatásunk az utóbbi, immár közel egy évtized különféle és egymásra halmozódó – gazdasági, menekült-, kilépési, tagállami alkotmányossági – válságainak a tanulságait törekszik levonni. Olyan hasznosítható alternatívát és operacionalizálható elvi keretet alapoz meg a kutatás, amely az unikális európai együttműködés fenntarthatóságát egyensúlyba hozza az államnak az azt alkotó nép irányában fennálló felelősségével és kötelezettségeivel. Több európai országot átfogó vizsgálatunk szintézise a hazai szakpolitika-formáláshoz is hozzájárulást kíván nyújtani. Természetesen a vizsgált kérdésekben már hazánkban is folytak kutatások és születtek kiváló elemzések, összefoglaló munkák egyes jogterületeken az 1990-es évek második fele óta folyamatosan. A jelen kutatás egyedisége, hogy a nemzetközi jog, az Európa-jog és az alkotmányjog szempontjából felmerülő kérdéseket holisztikusan törekszik megválaszolni, és nem csupán szakjogági szemléletet alkalmaz, hanem a jogösszehasonlítás, valamint a jogelmélet eredményeire is támaszkodik. Ennek érdekében egyesíti a nemzetközi jogi, az alkotmányjogi, az Európa-jogi, az összehasonlító jogi és az állambölcseleti tudományos szemléletmódot, fogalomkészletet és módszertant.

A szuverenitás és az államiság kérdése időről időre új meg új köntösben merül fel az európai integráció mozgásfolyamataiban – az új kérdéseket rendre új kihívások vetik fel. A kötetben közölt tanulmányok azt elemzik, hogy mit jelent napjainkban a szuverenitás az EU tagállamaként, mik a határai az integrációs együttműködésnek. Mit jelent a szuverenitás-egyesítés? Melyek az uniós jog belső jogi érvényesülésének alapjai Ausztriában, Magyarországon és a Cseh Köztársaságban? Mi lehet az alkotmánybírószágok és a nemzeti parlamentek szerepe a viták megoldásában? Melyek a migrációból és a nemzetközi kényszervándorlásból következő problémákra adható aktuális jogi válaszlehetőségek? Miként hatnak a nemzetközi alapjogvédelmi garanciák a szuverenitásra és az alkotmányos gyakorlatra?

A kötettel és a háttérét jelentő kutatással a szerzők ahhoz szeretnének hozzájárulni, hogy az európai integráció eddig elért vívmányainak fenntarthatósága és a nemzeti alkotmányos érdekek érvényesíthetősége egyensúlyban maradjon. Ez az egyensúly biztosítja Európa és Magyarország lakosságának jólétét, biztonságát, szabadságát és jogait – amelyek közös célt jelentenek az Unió és tagállamai számára.

A kötet az Igazságügyi Minisztérium által támogatott, 2017 januárja és szeptembere között folytatott „*Terület, lakosság, főhatalom a 21. században*” című kutatás eredménye, amely az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán valósult meg.

ISBN 978-963-284-917-1



9 789632 849171